

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS**

Idir Canzi

**A PRODUÇÃO DO ESPAÇO JURÍDICO-POLÍTICO DOS
MUNICÍPIOS NO DIREITO INTERNACIONAL: A PRÁXIS DO
CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DA FRONTEIRA(CIF).**

Tese submetida ao Programa de
Doutorado em Direito da Universidade
Federal de Santa Catarina para a obtenção
do Grau de Doutor em Direito.
Orientador: Prof. Dr. Arno Dal Ri Júnior

Florianópolis
2016

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária
da UFSC.

CANZI, IDIR

A PRODUÇÃO DO ESPAÇO JURÍDICO-POLÍTICO DOS MUNICÍPIOS
NO DIREITO INTERNACIONAL: A PRÁXIS DO CONSÓRCIO
INTERMUNICIPAL DA FRONTEIRA / IDIR CANZI ; orientador,
ARNO DAL RI JÚNIOR - Florianópolis, SC, 2016.
209 p.

Tese (doutorado) - Universidade Federal de Santa
Catarina, Centro de Ciências Jurídicas. Programa de Pós
Graduação em Direito.


Inclui referências

1. Direito. 2. PRODUÇÃO DO ESPAÇO JURÍDICO-POLÍTICO. 3.
MUNICÍPIOS. 4. SUJEITOS DE DIREITO INTERNACIONAL. I. DAL
RI JÚNIOR, ARNO . II. Universidade Federal de Santa
Catarina. Programa de Pós-Graduação em Direito. III. Título.


**A produção do espaço jurídico-político dos municípios no Direito
Internacional: a prática dos municípios do Consórcio Intermunicipal de
Fronteira (CIF)**

IDIR CANZI


Esta tese foi julgada e aprovada em sua forma final pelo Orientador e pelos demais membros da
Banca Examinadora, composta pelos seguintes membros:

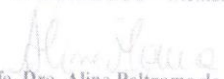

Prof. Arno Dal Ri Jr., Ph.D.
UFSC – Orientador



Prof. Dr. Marcelo Markus Teixeira
UNOCHAPECÓ – Membro


Prof. Dr. Caetano Dias Correa
UFSC – Membro


Profa. Dra. Erika Louise Bastos Calazans
UNIVILLE – Membro


Prof. Dr. Paulo Potiara de Alcântara Veloso
UNOCHAPECÓ – Membro


Profa. Dra. Aline Beltrame de Moura
UFSC – Membro


Prof. Arno Dal Ri Jr., Ph.D.
Coordenador do PPGD

Florianópolis, 07 de novembro de 2016.

Este trabalho é dedicado a todos aqueles que acreditam na produção do espaço local e global que torna a vida mais interessante em tempos de grandes mudanças de paradigmas.

AGRADECIMENTOS

À Universidade Federal de Santa Catarina pela expansão do Curso do Doutorado em Direito, via convênio firmado com a Universidade Comunitária da Região de Chapecó (UNOCHAPECÓ), Chapecó-SC (Dinter 2012/2016).

À Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Direito (CPPGD) da Universidade Federal de Santa Catarina.

À CAPES, avaliadora da qualidade do Programa de Pós-Graduação em Direito.

Ao professor orientador Dr. Arno Dal Ri Júnior, referência profissional para a pesquisa, amizade e saber jurídico-político decisório.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Direito (PPGD) da UFSC pelas aulas ministradas, incentivos e contribuições teóricas.

Aos professores membros da banca examinadora, pelas sugestões, críticas e incentivos.

À UNOCHAPECÓ, instituição de ensino superior que possibilitou o espaço da minha experiência docente/profissional.

A todos os professores do Curso de Direito da UNOCHAPECÓ e colegas da turma do Dinter pela trajetória de vida, trabalho, estudo, pesquisa e vivências.

Aos dirigentes, integrantes e funcionários do Consórcio Intermunicipal da Fronteira (CIF), pela indispensável contribuição em material e base do objeto do estudo e pesquisa.

Aos professores Arno Dal Ri Júnior, Altamir Dutra, Celso Zarpelon, Maria Aparecida Lucca Caovilla, Marcelo Markus Teixeira, Reginaldo Pereira e Silvana Winkler pela parceria de vivências, amizade e trabalho, para além da produção de um mundo de coisas boas.

Aos acadêmicos da graduação em Direito da UNOCHAPECÓ pela história de vida compartilhada.

Ao amigo Victor Rojas, pelas conversas sobre utopia e realidade da cidade educadora, perspectiva e futuro de todos nós.

Ao amigo, do “bom dia da bicicleta”, Sr. Lima, e aos jardineiros, Ademir e Roseli, da Rua Servidão Oliveira, Rio Vermelho – Florianópolis-SC.

Aos familiares pelo amor e carinho recebidos, em especial Iraci, Eduarda, Daniel, Maria e Tarcísio. À Família da alegria e do vinho – família Canzi, obrigado!

À vida e sua produção cotidiana.

“A cidade deveria ser bem mais interessante do que é” (Eduarda Andrade Canzi, 2016).

RESUMO

A tese versa sobre a produção do espaço jurídico-político dos municípios no direito internacional, tomando por base a prática dos municípios de Dionísio Cerqueira (SC), Bernardo de Irigoyen (Província de Misiones), Barracão (PR) e Bom Jesus do Sul (PR), integrantes do Consórcio Intermunicipal da Fronteira (CIF). O problema central de pesquisa indaga sobre a seguinte questão: os municípios do Consórcio Intermunicipal da Fronteira (CIF), ao produzirem o espaço social, político, econômico e cultural a partir da prática do local e seu entorno, com atividades nas relações internacionais, se tornam ou não sujeitos jurídicos de direito internacional? O desenvolvimento da tese estruturou-se em três capítulos, com densidade temática aprofundada na doutrina, legislação e documentos de fonte primária, primeiramente com destaque sobre a produção do espaço como dimensionalidade jurídico-política da cidade, seguido da abordagem da produção do espaço jurídico-político dos municípios no direito internacional e fechando com a análise da prática dos municípios integrantes do Consórcio Intermunicipal da Fronteira (CIF). O aporte teórico foi sedimentado a partir de Fustel de Coulanges, Pietro Costa, Henri Lefebvre, Ding, Dallier e Pellet, Dominique Carreau, Jean Touscouz, Paolo Grossi, Santi Romano, Arno Dal Ri Junior, jurisprudência da Corte Internacional de Justiça (CIJ) remissiva à decisão do caso Folke Bernadotte, legislação e fontes primárias vinculadas a documentos e leis originárias produzidas pelos municípios do Consórcio Intermunicipal da Fronteira. A pesquisa utilizou-se do método analítico-crítico de abordagem e de procedimento monográfico. A hipótese não se confirmou, pois os municípios do Consórcio Intermunicipal da Fronteira (CIF), ao produzirem o espaço social, político, econômico e cultural, a partir da prática do local e seu entorno, com atividades nas relações internacionais, criam uma juridicidade específica, relacional e própria dos espaços de representação glocalizada, caracterizada por um sistema consuetudinário de direito internacional à margem do direito oficial.

Palavras-chave: 1. Produção do espaço jurídico-político. 2. Municípios. 3. Sujeitos de Direito Internacional.

ABSTRACT

The thesis deals with the production of the legal and political space of the municipalities in international law, based on the practice of Dionísio Cerqueira (SC), Bernardo de Irigoyen (Misiones Province), Barracão (PR) and Bom Jesus do Sul (PR), members of the Consórcio Intermunicipal da Fronteira (CIF). The main problem of research asks the following question: the municipalities of the Consórcio Intermunicipal da Fronteira (CIF), to produce the social space, political, economic and cultural from the local practice, with activities in international relations, become or not legal subjects of international law or deals with the production of a specific, relational and own legality of representation spaces, not responding to national or international definitions? The development of the thesis was structured into three chapters, with thematic density in the doctrine, legislation and primary source documents, first with emphasis on the production of space as a legal-political dimensionality of the city, followed by the approach to the production of juridical space political municipalities in international law and closing with the analysis of praxis of the municipalities of the Consórcio Intermunicipal da Fronteira (CIF). The theoretical framework was pelleted from Fustel de Coulanges, Pietro Costa, Henri Lefebvre, Ding, Dallier and Pellet, Dominique Carreau, Jean Touscouz, Paolo Grossi, Santi Romano, Arno Dal Ri Junior, jurisprudence of the International Court of Justice (ICJ) remitting the decision of the case Folke Bernadotte, legislation and primary sources related to documents originating and laws enacted by the municipalities of the Consórcio Intermunicipal da Fronteira. The research used the analytical-critical method of approach and monographic procedure. The hypothesis has not been confirmed, since the municipalities of the Consórcio Intermunicipal da Fronteira (CIF) to produce social space, political, economic and cultural, from the local practice, with activities in international relations, create a specific, relational juridicity, particular from the spaces with a “glocalizaded” representation, characterized by a consuetudinary system of international law on the margins of official law.

Keywords: 1. Production of the legal and political space. 2. Municipalities. 3. International Law Subject.

RESUMEN

La tesis aborda la producción del espacio legal y político de los municipios en el derecho internacional, basado en la práctica de municipios Dionísio Cerqueira (SC), Bernardo de Irigoyen (provincia de Misiones), Barracão (PR) y Bom Jesus do Sul (PR), los miembros del Consórcio Intermunicipal de Fronteira (CIF). El problema central de la investigación pide a la siguiente pregunta: ¿los municipios del Consórcio Intermunicipal de Fronteira (CIF), para producir el espacio social, político, económico y cultural del lugar y sus alrededores práctica, con actividades en las relaciones internacionales, hacer o no sujetos jurídicos de derecho internacional, o se trata de la producción de una legalidad específica, relacional y propia de los espacios de representación, que no responden a las etiquetas nacionales o internacionales? El desarrollo de la tesis se estructura en tres capítulos, en profundidad la densidad temática en la doctrina, la legislación y las fuentes primarias de documentos, primero con énfasis en la producción del espacio como una dimensión jurídico-político de la ciudad, seguido de la aproximación a la producción del espacio jurídico-político de los municipios en el derecho internacional y se cierre con el análisis de la praxis de los municipios del Consórcio Intermunicipal da Fronteira (CIF). El marco teórico se sedimentó de Fustel de Coulanges, Pietro Costa, Henri Lefebvre, Ding, Dallier y Pellet, Dominique Carreau, Jean Touscouz, Paolo Grossi, Santi Romano, Arno Dal Ri Junior, la jurisprudencia de la Corte Internacional de Justicia (CIJ) remitiendo la decisión del caso Folke Bernadotte, la legislación y las fuentes primarias relacionadas con los documentos originarios y las leyes promulgadas por los municipios del Consórcio Intermunicipal da Fronteira. La investigación utilizó el método analítico-crítica del procedimiento de aproximación y monográfico. La hipótesis no fue confirmada debido los municipios del Consórcio Intermunicipal de la Frontera (CIF), producieren el espacio social, político, económico y cultural, desde el punto de práctica y su entorno, con actividades en las relaciones internacionales, creando una juridicidad específica, relacional y particular de la representación glocalizada del espacio, que se caracteriza por un sistema de derecho internacional consuetudinario en los márgenes del derecho oficial.

Palabras-clave: 1. La Producción del Espacio Legal y Político. 2. Los Municipios. 3. Sujeto de Derecho Internacional.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Croqui Parque Turístico Ambiental de Integração.....	164
Foto 1 – Memorial de inauguração da Escuela nº 604	178
Foto 2 – No quadro da escola Argentina, palavras escritas pelo professor brasileiro.....	179
Tabela 1 – Total de Alunos estrangeiros nas escolas do município de Dionísio Cerqueira	180

LISTA DE SIGLAS

ABNT – Associação Brasileira de Normas Técnicas
AFEPA – Assessoria para Assuntos Federativos Parlamentares
AID – Associação Internacional para o Desenvolvimento
AIEA – Agência Internacional de Energia Atômica
ALCA – Área de Livre Comércio das Américas
AM – Amazonas
ASN – Sociedade de Nações
BIRD – Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento
BIS – *Bank for International Settlements*
CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CAT – Centro de Atendimento ao Turista
CDIF – Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira
CEE – Comunidade Econômica Europeia
CIJ – Tribunal Internacional de Justiça
CNM – Confederação Nacional dos Municípios
CIF – Consórcio Intermunicipal da Fronteira
CF/88 – Constituição Federal de 1988
CPPGD – Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Direito
CPPLR – Conselho Popular Para Ligas das Regiões
CREAS – Centro de Referência Especializada da Assistência Social
CRAS – Centro de Referência da Assistência Social.
DINTER – Doutorado em Direito
DIP- Direito Internacional Público
FAO – *Food and Agriculture Organization* – Organização das Nações Unidas para a Alimentação e à Agricultura
FARBOM – Cooperativa de Laticínios Farbom de Bom Jesus do Sul-SC
FIDA – Fundo Internacional do Desenvolvimento Agrícola
FMI – Fundo Monetário Internacional
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IFPR – Instituto Federal do Paraná
INDEC – Instituto Nacional de Desenvolvimento Econômico
INSS – Instituto Nacional de Seguro Social
FMS – Fórum Social Mundial
GGI – Gabinete de Gestão Integrada
MG – Minas Gerais
MERCOSUL – Mercado Comum do Sul
MMM – Organização Meteorológica Mundial

MRE – Ministério das Relações Exteriores
NFPR – Núcleo Regional para o Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira do Estado do Paraná
NAFTA – *North American Free Trade Agreement*
NFSC – Núcleo Estadual de Integração da Faixa de Fronteira do Estado de Santa Catarina
OAA – Organização para a Alimentação e Agricultura
OACI – Organização da Aviação Civil Internacional
OCDE - Organização de Cooperação de Desenvolvimento Econômico
OEA – Organização dos Estados Americanos
OIs – Organizações Internacionais
OIT – Organização Internacional do Trabalho
OMC – Organização Mundial do Comércio
OMCI – Organização Intergovernamental Consultiva da Navegação Marítima
OMI – Organização Marítima Internacional
OMPI – Organização Mundial da Propriedade Intelectual
OMS – Organização Mundial da Saúde
OMT – Organização Mundial do Turismo
ONU – Organização das Nações Unidas
ONUDI – Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial
ONGs – Organizações Não Governamentais
OP – Orçamento Participativo
OTAN – Organização do Tratado do Atlântico Norte
PB – Pernambuco
PDT – Partido Democrático Trabalhista
PEC – Projeto de emenda à Constituição
PIB – Produto Interno Bruto
PF – Polícia Federal
PM – Polícia Militar
PIDIF/SC – Plano de Desenvolvimento e Integração Fronteiriço do Estado de Santa Catarina
PPGD – Programa de Pós-Graduação em Direito
PR – Paraná
PTI – Parque Tecnológico Itaipu
RI – Relações Internacionais
RS – Rio Grande do Sul
RJ – Rio de Janeiro
SDN – Sociedade de Nações

SEBRAE – Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas de Santa Catarina
SFI – Sociedade Financeira Internacional
SC – Santa Catarina
SDR – Secretaria de Desenvolvimento Regional
SP – São Paulo
SDN – Sociedade das Nações
TFUE – Tribunal Federal da União Europeia
TPI – Tribunal Penal Internacional
UE – União Europeia
UFSC – Universidade Federal do Estado Santa Catarina
UIT – União Internacional das Telecomunicações
UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNOCHAPECÓ – Universidade Comunitária da Região de Chapecó
UPU – União Postal Universal

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	27
2 A PRODUÇÃO DO ESPAÇO COMO DIMENSIONALIDADE JURÍDICO-POLÍTICA DA CIDADE, RELACIONADA AO MUNICÍPIO	33
2.1 ESTUDO DAS INSTITUIÇÕES NA EXPERIÊNCIA JURÍDICA DAS CIDADES GREGAS, DE ROMA E DAS CIDADES MEDIEVAIS	36
2.1.1 A origem da cidade e do regime municipal na teoria de Coulanges	36
2.1.2 As cidades-Estado e a fundamental contribuição à vida jurídico-política	41
2.1.2.1 Cidades-Estado gregas	42
2.1.2.2 A cidade-Estado jurídica e a virtude cívica como ideal de cidadão em Atenas e Esparta.....	44
2.1.2.3 As cidades-Estado de Roma	48
2.2 A CIDADE NA IDADE MÉDIA ENQUANTO ENTE POLÍTICO PRINCIPAL DOTADO DE <i>IURISDICTIO</i> E DE AUTOGOVERNO PELO EFETIVO EXERCÍCIO DE FATO DE SUA <i>IURISDICTIO</i> DE CITTÀ.....	50
2.3 A TEORIA DA PRODUÇÃO DO ESPAÇO DE HENRI LEFEBVRE: A PRODUÇÃO DA CIDADE POLÍTICA, DA CIDADE COMERCIAL E DO VALOR DE USO, DA CIDADE INDUSTRIAL E DA URBANIZAÇÃO ENQUANTO ESPAÇO SOCIALMENTE PRODUZIDO.....	55
2.3.1 A produção do espaço	59
2.3.1.1 A cidade política.....	62
2.3.1.2 A cidade comercial e do valor de uso.....	65
2.3.1.3 A cidade industrial e da urbanização.....	72
2.4 A RECONFIGURAÇÃO DA PRODUÇÃO DO ESPAÇO JURÍDICO-POLÍTICO A PARTIR DO ESTADO MODERNO....	77
3 A PRODUÇÃO DO ESPAÇO JURÍDICO-POLÍTICO DOS MUNICÍPIOS COMO SUJEITOS DO DIREITO INTERNACIONAL	89
3.1 O DIREITO INTERNACIONAL APLICADO À SOCIEDADE INTERNACIONAL	90
3.2 O CASO BERNADOTTE COMO MARCO JURÍDICO INICIAL DA REVISÃO DO CONCEITO DE SUJEITO DE DIREITO INTERNACIONAL PÚBLICO	93

3.3 AS PRINCIPAIS CONTRIBUIÇÕES DAS TEORIAS DE PAOLO GROSSI E SANTI ROMANO PARA UMA POSSÍVEL REVISÃO DO CONCEITO DE SUJEITO DE DIREITO INTERNACIONAL	96
3.4 AVANÇOS NO DEBATE SOBRE A NATUREZA E ALCANCE DE DIREITOS DAS COLETIVIDADES PÚBLICAS TERRITORIAIS	103
3.5 CONCEITO E CLASSIFICAÇÃO DE SUJEITO DE DIREITO INTERNACIONAL DE JEAN TOUSCOZ.....	105
3.6 PRINCIPAIS SUJEITOS TRADICIONAIS.....	107
3.6.1 O Estado.....	108
3.6.2 As organizações internacionais	112
3.7 AS PESSOAS COLETIVAS NÃO ESTATAIS – SUJEITOS EMERGENTES	116
3.7.1 As organizações internacionais não-governamentais.....	117
3.7.2 As sociedades transnacionais	119
3.7.3 Os governos não-centrais.....	121
3.7.3.1 Os Estados federados e comunidades não estatais nos ordenamentos europeus.....	122
3.7.3.1.1 Os Länder da República Federativa da Alemanha	124
3.7.3.1.2 As comunidades e regiões da Bélgica.....	126
3.7.3.1.3 A cooperação descentralizada e acordos pelas comunidades territoriais da França	129
3.7.3.1.4 As iniciativas das comunas e governos infraestatais da Itália	133
3.7.3.1.5 Outras ordenações Europeias – Áustria, Finlândia, Luxemburgo, Portugal, Suécia, Suíça	136
3.7.3.1.6 Os Municípios brasileiros	138
3.7.3.1.6.1 A ampliação da atuação internacional dos municípios brasileiros	143
3.7.3.1.6.2 O parecer da proposta de Emenda Constitucional – PEC 475/2005 da paradiplomacia	148
3.7.3.1.7 Considerações ao compartilhamento de competências dos governos não centrais, situados na dimensão subnacional dos Estados	151
4 A PRÁXIS DA PRODUÇÃO DO ESPAÇO GLOCAL PELOS MUNICÍPIOS DO CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DA FRONTEIRA(CIF) COMO DIMENSIONALIDADE AO RECONHECIMENTO OU NÃO DA CONDIÇÃO DE SUJEITOS DE DIREITO INTERNACIONAL	153

4.1 OS CONSÓRCIOS PÚBLICOS INTERMUNICIPAIS NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA	155
4.2 OS NÚCLEOS ESTADUAIS DE SANTA CATARINA E PARANÁ DE INTEGRAÇÃO DA FAIXA DE FRONTEIRA	158
4.3 CARACTERIZAÇÃO DO ESPAÇO GLOCAL DOS MUNICÍPIOS INTEGRANTES DO CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DA FRONTEIRA (CIF).....	161
4.4 MECANISMOS E INSTRUMENTOS DE ATUAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DA FRONTEIRA (CIF).....	169
4.4.1 O Consórcio Intermunicipal da Fronteira	169
4.4.2 O protocolo entre os municípios do CIF e entes subnacionais e estatais	173
4.4.3 Ações planejadas, realizadas e em execução no âmbito de atuação do CIF	175
4.4.4 A integração intercultural bilíngue.....	177
4.5 A PRODUÇÃO DE UMA JURIDICIDADE ESPECÍFICA, RELACIONAL E PRÓPRIA DOS ESPAÇOS DE REPRESENTAÇÃO GLOCALIZADA.....	181
CONCLUSÃO	187
REFERÊNCIAS	193

1 INTRODUÇÃO

O objetivo central da pesquisa da tese é o de analisar a produção do espaço jurídico-político dos municípios no direito internacional, tomando por base a práxis dos municípios de Dionísio Cerqueira (SC), Bernardo de Irigoyen (Província de Misiones), Barracão (PR) e Bom Jesus do Sul (PR), integrantes do Consórcio Intermunicipal da Fronteira (CIF).

O estudo, objeto da tese, se justifica pelo forte despertar de interesse na ampliação de sua abordagem por parte de professores, estudantes e pesquisadores ante o complexo processo da globalização, o qual abriu novas perspectivas para a atuação dos novos sujeitos de direito internacional. Os novos sujeitos de direito internacional, incluindo os governos não centrais, vêm gradualmente disputando e conquistando espaços na agenda internacional com os governos centrais e se consolidando como sujeitos emergentes da dinâmica internacional.

O desenvolvimento da tese estruturou-se em três capítulos, com densidade temática aprofundada na doutrina, legislação e documentos de fonte primária, primeiramente com destaque sobre a produção do espaço como dimensionalidade jurídico-política da cidade, seguido da abordagem da produção do espaço jurídico-político dos municípios no direito internacional e fechando com a análise da práxis dos municípios integrantes do Consórcio intermunicipal da Fronteira (CIF).

A questão indagativa para o problema de pesquisa foi formulado da seguinte forma: os municípios do Consórcio Intermunicipal da Fronteira, ao produzirem o espaço social, político, econômico e cultural, a partir da práxis do local e seu entorno, com atividades nas relações internacionais, se tornam ou não sujeitos jurídicos de direito internacional? A hipótese, resposta provisória inicial atribuída, era afirmativa à possibilidade indicada no problema de pesquisa. Entretanto, no decorrer do desenvolvimento dos conteúdos da tese, delinearam-se limitações impostas pelo direito internacional oficial, motivadora da apresentação de uma conclusão dissonante da resposta provisória inicial, objeto de abordagem resguardada para apresentação no final da pesquisa.

A opção teórica em priorizar a abordagem sobre a produção do espaço como dimensionalidade jurídico-política na constituição dos sujeitos de direito internacional, implica também no método não separado da análise. A análise expressa o método que se está a usar: analítico-crítico de abordagem e de procedimento monográfico. Aliás, a análise, a partir da produção do espaço, não exclui a diversidade teórica

dos paradigmas na abordagem da inserção e atuação dos sujeitos emergentes, incluídos os governos não centrais, no Direito e Relações Internacionais. Entretanto, adverte-se que a produção do espaço conjuga o espaço teórico e o espaço concreto respectivamente.

A pesquisa utilizou-se de referenciais bibliográficos¹, com assento teórico sedimentado a partir de Fustel de Coulanges, Pietro Costa, Henri Lefebvre, Ding, Dallier e Pellet, Dominique Carreau, Jean Touscouz, Paolo Grossi, Santi Romano, Arno Dal Ri Junior, jurisprudência da Corte Internacional de justiça (CIJ) remissiva à decisão do caso Folke Bernadotte, legislação e fontes primárias vinculadas a documentos e leis originárias produzidas pelos municípios do Consórcio Intermunicipal da Fronteira.

A abordagem inicial da presente tese encontra-se delineada pela busca da reconstituição de elementos da cidade antiga, medieval e moderna que assumem dimensionalidades diferentes e complementares, para repensar o compartilhamento de sentidos e formas de ordenação da cidade no tempo presente, relacionada ao município, ente jurídico-político e administrativo responsável pelo autogoverno local.

Em “Cidade Antiga”, Fustel de Coulanges tece contribuições indispensáveis para a compreensão da experiência expressa pelo modo de vida greco-romana, com suas crenças, costumes, religião e direito. A origem da cidade e do regime municipal teria marcado profundamente o modo de ordenação da cidade antiga.

O resgate da abordagem sobre as cidades-Estado gregas e de Roma aponta para a interdependência e autossustentabilidade das referidas cidades. A ordenação da cidade não se encontrava sob o jugo do Estado soberano como conhecido e ordenado pelos modernos. O mesmo se pode dizer em referência às cidades medievais, cuja reflexividade da teoria de Pietro Costa remete a um mergulho à literatura historiográfica e jurídico-política, na detida busca da compreensão da riqueza de elementos e interações sobre a ordenação da cidade, vinculada à concepção e visão de mundo expressa no contexto medieval. Costa persiste na busca de estabelecer os contrapontos da forma de ordenação da cidade medieval, sem que isso incorresse na afirmação da existência da centralidade de um poder soberano, diverso daquele assumido com o surgimento do Estado moderno.

¹ Para fins de exposição, o autor deste trabalho, sob orientação do Prof. orientador, escolheu utilizar o sistema de referências numérico de chamadas, em conformidade às normas da ABNT no formato, com a intenção de facilitar ao leitor a compreensão da obra.

Em prosseguimento, a teoria da produção do espaço de Henri Lefebvre estabelece uma ligação fundamental da dimensão da ordenação política da cidade antiga, o modo equilibrado do valor de uso com o valor de troca que alimentou e tornou interessante a vida das cidades comerciais medievais na Europa, sem perder o assento sobre a abordagem da cidade moderna, imersa no contexto industrial e da urbanização. O nascimento e expansão da indústria, que se conecta com o modo de desenvolvimento da vida urbana, fez implodir o centro de referência político da cidade antiga e desequilibrou o modo de produção do espaço das cidades medievais, em que tudo circulava e se voltava ao desenvolvimento local da própria cidade e seu entorno.

Henri Lefebvre, em sua teoria dialética tridimensional da produção do espaço, liga a prática das atividades humanas (prática espacial), representação do espaço e espaços de representação. O espaço é sempre produzido socialmente. Não existe o espaço em “si mesmo”. Espaço e tempo são relacionais. O espaço representa simultaneidade, a ordem sincrônica da realidade social. O tempo corresponde ao processo histórico da produção social. Espaço e tempo são entendidos como produtos da prática social, resultado e pré-condição da produção da sociedade (relação entre os seres humanos por meio de suas atividades práticas). Por decorrência, como espaço e tempo são produzidos socialmente, só podem ser compreendidos no contexto de uma sociedade específica (cidade política grega, cidade comercial medieval, cidade industrial e da urbanização na modernidade). Tal assertiva implica que o espaço e tempo são relacionais e históricos, não separados da experiência vivida.

A juridicidade integra a própria concepção de produção do espaço de Lefebvre, presente nas atividades da prática social, representações do espaço e espaços de representação, diretamente interconectados na produção do espaço. A normatividade é ao mesmo tempo constitutiva e resultante do ambiente produzido, da organização, da orientação e da co-determinação das atividades. A juridicidade integra a ordem espacial das relações sociais de produção e concorre para o controle das contradições, em benefício dos interesses predominantes na sociedade e seu modo de produção. O direito à cidade, à vida urbana, diferente da urbanização, assume uma condição de humanismo e de democracia renovados. O direito à cidade possui relação direta com o acesso e o valor de uso da cidade. A urbanização no processo industrial da sociedade capitalista privilegia o valor de troca em descaracterização ao urbano, à reunião, à convergência, dos encontros. A produção do espaço é social. O jurídico integra e emerge do social. Neste particular, em

sentido similar, concorrem também os referenciais teóricos de Santi Romano e Paolo Grossi de que o direito é ordenamento do social.

A segunda parte do texto, referente à produção jurídico-política dos municípios como sujeitos do direito internacional, remete preliminarmente ao fato de a ordenação político-jurídica dos Estados nacionais ter fortalecido centralmente o Estado como sujeito de direito e as organizações internacionais que constituem e de que são membros. Entretanto, as transformações processadas ao longo do século XX, com as Conferências de Paz de Haia, a experiência das duas guerras mundiais, a Liga das Nações e a criação da ONU, as Conferências de Viena, a guerra fria e a dinâmica imposta pela globalização econômica, influíram decisivamente para fazer ressurgir o debate sobre os sujeitos emergentes da sociedade internacional contemporânea, incluindo aqueles situados na dimensão subnacional e local – governos não centrais (Estados, municípios e comunidades territoriais não estatais). Ainda, com a devida atenção, o texto remete para a definição do próprio direito internacional e sua vinculada aplicação à sociedade internacional contemporânea, além da definição de sujeito de direito internacional e classificação dos referidos sujeitos em suas especificidades. O referido capítulo da tese assumiu o desafio teórico à edificação vinculada ao direito internacional de uma fundamentação consistente que configura a produção jurídico-política dos municípios como sujeitos jurídicos, a partir de suas atividades emergentes e que são objeto de uma regulamentação internacional.

No que tange à classificação dos sujeitos do direito internacional, a pesquisa adotou por base àquela apresentada pelo jurista Jean Touscoz. Para referido internacionalista, um sujeito de Direito, numa determinada ordem jurídica, é uma entidade que detém direitos e suporta obrigações nessa ordem jurídica. Por outro lado, a qualidade de sujeito de Direito não depende da quantidade de direitos e de obrigações de que uma entidade é titular. Estas duas afirmações permitem sustentar que não só os Estados e as Organizações interestatais, mas também as pessoas singulares e coletivas são sujeitos de direito internacional (estas últimas são ligadas a uma ordem jurídica nacional). Do conceito emerge a seguinte classificação dos sujeitos de direito internacional: o Estado, as Organizações Internacionais e as pessoas coletivas não estatais que abrangem as sociedades transnacionais, as Organizações não governamentais (ONGs) e aquelas pessoas coletivas, pessoas jurídicas com ligação a uma ordem jurídica nacional, não regidas por um conjunto coerente e preciso de regras jurídicas internacionais que determine o seu estatuto internacional e regulamente a sua atividade.

Portanto, incluiu-se também aquelas pessoas coletivas, sujeitos situados na dimensão subnacional e local – governos não centrais (Estados federados, municípios e comunidades territoriais não estatais).

A abordagem sobre os denominados governos não centrais remete ao estudo da doutrina internacionalista quanto à sedimentação ou não de uma resposta adequada para a imputação de direitos e obrigações às comunidades territoriais não estatais, considerados os elementos que determinam a condição de reconhecimento da personalidade jurídica internacional. Trilha em apontar o reconhecimento de direitos e a dificuldade de reconhecimento de obrigações, notadamente no que versa à assinatura de tratados internacionais. Também, aponta para o compartilhamento de competências entre Estado e entidades territoriais de caráter público no equilíbrio interno dos Estados, com flexibilização da soberania Estatal centralizada. A inserção dos municípios brasileiros, com destaque para aqueles situados em faixa de fronteira ou que mantêm algum tipo de atividade(s) nas relações e no direito internacional, vincula-se ao cenário das mudanças provocadas pela globalização jurídico-política e econômica.

A terceira parte do texto versa em específico sobre a práxis da produção do espaço glocal pelos municípios integrantes do Consórcio Intermunicipal da Fronteira (CIF), objetivando evidenciar a experiência da ordenação político-jurídica e administrativa dos municípios de Dionísio Cerqueira (SC), Bom Jesus do Sul e Barracão (PR), situados em território brasileiro e de Bernardo de Irigoyen, Província de Misiones – República da Argentina. O complexo que envolve o local e seu entorno insere a produção do espaço vivido pelo cidadão e os sujeitos no território. O local serve de referência para o global, transpondo a análise de ser apenas determinado pelo global. A experiência dos municípios integrantes do Consórcio Intermunicipal da Fronteira (CIF), com suas ações, passam a ser referência de uma práxis importante de contraste em relação aos impactos do Estado moderno e da Federação sobre os governos locais e seu entorno.

Os municípios do Consórcio Intermunicipal da Fronteira (CIF) constituem-se em institucionalidades jurídico-políticas e administrativas responsáveis pelo autogoverno local e seu entorno, com atuação no Direito e Relações Internacionais, destacadamente por suas ações e localização em faixa de fronteira entre a República Federativa do Brasil e a República Federativa da Argentina.

A peculiaridade da práxis dos municípios integrantes do Consórcio Intermunicipal da Fronteira (CIF) permite responder ao problema de pesquisa, objeto da presente tese, ou seja: a práxis dos

referidos municípios possibilita ou não o reconhecimento da condição de sujeito(s) jurídico(s) de direito internacional?

O conjunto de ações executadas, em execução e planejadas pelos municípios integrantes do CIF, nominadas em específico no texto, aponta para a práxis existente que pode ou não conferir legitimidade e normatividade à condição de sujeitos jurídicos aos referidos municípios.

O texto delineado insere abordagem à legislação brasileira e da Argentina sobre Consórcios de Municípios; à política adotada pelo Núcleo da Fronteira no Estado de Santa Catarina e Paraná, Brasil. Na sequência, o desenvolvimento temático adentra em específico na descrição e análise da produção do espaço glocal pelos municípios integrantes do CIF, com seus mecanismos e instrumentos de atuação, desafios e perspectivas em ampliar sua capacidade, habilidade, influência e autonomia no direito e relações internacionais.

2 A PRODUÇÃO DO ESPAÇO COMO DIMENSIONALIDADE JURÍDICO-POLÍTICA DA CIDADE, RELACIONADA AO MUNICÍPIO

A premissa basilar deste capítulo é a evidenciação teórico-prática da produção do espaço, a partir da experiência jurídico-política, inicialmente das cidades-Estado Gregas e de Roma, seguida do contexto das cidades medievais e da reconfiguração do espaço com o surgimento do Estado moderno, da industrialização e urbanização. A teoria de conteúdos pauta-se destacadamente em Fustel de Coulanges, Pietro Costa e Henri Lefebvre. Serve de base fundamentadora para analisar a produção do espaço e da experiência de atuação dos municípios integrantes do “Consórcio da Fronteira²”, delineados na presente tese.

O estudo do tema que versa sobre o município tem privilegiado a construção de abordagens restritivas, principalmente ao limitar a vinculação do referido ente público à estrutura formal da organização político-administrativa dos Estados, com dimensionalidade, via de regra, adstrita ao direito administrativo. Os poucos escritos nacionais com análises mais extensivas sobre os municípios têm desafiado novos estudos para reestabelecer o desenvolvimento de abordagens que recuperem os aspectos construtivos de uma teoria que ligue a produção do espaço como dimensionalidade jurídico-política da cidade, relacionada ao município, ente jurídico-político responsável pelo autogoverno local e, muitas vezes, com atuação no Direito e Relações Internacionais, a exemplo dos municípios de Fronteira. Fronteiras de papel, criadas pelos políticos, e quase inexistentes nas relações da vida das pessoas e das cidades.

A problematização do debate, com a glocalização do espaço, a partir do complexo que envolve o local e seu entorno, retoma a importância e força que adquire o local, feito de carne e osso, onde o cidadão mora e produz seu cotidiano, que serve de referência para o global, transpondo a análise de ser apenas determinado pelo global. A lógica da relação local-global acabou resultando no glocal. A origem do conceito de glocal é geralmente atribuindo ao sociólogo inglês

² O Consórcio da Fronteira (CIF) é integrado pelos Municípios de Dionísio Cerqueira (SC), Bom Jesus do Sul e Barracão (PR), situados em território brasileiro e de Bernardo de Irigoyen, Província de Misiones – República Federativa da Argentina.

Robertson³, primeiro teórico a tratar sobre glocalização no ocidente, o qual propôs uma atualização de paradigma, ao sugerir a troca do conceito de globalização por glocalização, ao aproximar, também, a perspectiva conceitual de global-local à de universal e particular.

O estudo das instituições na experiência jurídica das cidades Gregas, de Roma e medievais concorre para a evidência da forma de ordenação da cidade e da vida local, servindo como referencial importante de contraste em relação aos impactos do Estado moderno e da Federação sobre os governos locais e seu entorno.

Destaca-se aqui a importância, no caso de Fustel de Coulanges, do enfoque à composição das instituições da cidade antiga (família, fratria, tribo e cidade). O regime municipal da cidade antiga encontra-se entre as referências que pode ter contribuído na gradual e progressiva formação da base originária para a criação durante a República Romana do município (*municipium*) enquanto unidade político-administrativa.

Ato contínuo, o texto sobre as cidades-Estado concorre no sentido de situar a fundamental contribuição à vida jurídico-política na ordenação das cidades autogovernadas na experiência das cidades-Estados Gregas e de Roma. Trata-se de uma contribuição complementar e ao mesmo tempo diferente do estudo de Coulanges. Complementar porque não desconecta a análise com as regras e cultura das comunidades locais. Diferente porque o destaque conferido à análise é jurídico-política, com ênfase para as cidades de Atenas, Esparta e Roma, intrigantes no tocante ao Direito.

Pietro Costa, com sua pesquisa elaborada dentro do rigor acadêmico e científico, historia, problematiza e questiona os conceitos de soberania, democracia e representação, no contexto da Idade Média, situando a cidade enquanto ente político principal dotado de *iusdictio* (jurisdição) e de autogoverno pelo efetivo exercício de fato de sua *iurisdictio* de città. A rica experiência plural medieval, principalmente das cidades comerciais, congrega um direito pautado no fazer cotidiano, amparado nos costumes locais e de uma *lex* não desvinculada da realidade dos fatos, caracterizada pela vinculação do direito ao autogoverno da cidade. A referida experiência medieval possibilita entender o vínculo de continuidade gradual para a edificação do Estado moderno, sem deixar de perceber a diferenciação existente no que tange a centralidade do governo e poder no comando da cidade.

A teoria da produção do espaço de Henri Lefebvre constitui um

³ ROBERTSON, Roland. *Globalização: teoria social e cultura global*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

marco referencial estruturante para situar a cidade política, a cidade comercial, a cidade industrial e da urbanização enquanto espaço socialmente produzido. A produção jurídico-política não se processa de modo separada dos aspectos da vida social, econômica e cultural. As condições sociais contemporâneas, ligadas aos processos de urbanização e globalização têm provocado o ressurgimento da teoria da produção do espaço de Lefebvre, rica em uma epistemologia de fundamento que contempla os contextos espaciais em diferentes níveis, incluindo o jurídico-político. O local é a realidade onde se produz o espaço cotidiano e assume uma dimensionalidade da produção material da vida mediada pela ordenação jurídico-política da economia, do social e da cultura.

A divisão da história ocidental em três épocas – a antiga, a medieval e a moderna, atribuída à Renascença⁴, não afasta a divergência para afirmar a continuidade e maturidade dos tempos⁵, quanto à experiência jurídico-política. A reconfiguração da produção do espaço a partir do estado moderno implica uma análise não desvinculada das relações de produção e reprodução imersas no contexto do surgimento da sociedade industrial e capitalista. A centralidade do poder ante a soberania dos Estados-Nações incide significativamente sobre a vida e ordenação das cidades e seus municípios e/ou comunidades territoriais.

Portanto, a linha de raciocínio subsequente encontra-se articulada de modo a explicitar e problematizar sobre o desenvolvimento pontual dos diferentes tópicos da temática anunciada, sem perder de vista que a produção jurídico-política do espaço encontra forte imbricação entre a cidade, o município e o Estado em suas múltiplas dimensionalidades.

⁴ KUMAR, Krishan. *Da sociedade pós-industrial à pós-moderno: novas teorias sobre o mundo contemporâneo*. Trad. Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1997. p. 85.

⁵ GROSSI, Paolo. *A ordem jurídica medieval*. Trad. de Denise Rossato Agostinetti. São Paulo: Martins Fontes, 2014. p. 157-247.

2.1 ESTUDO DAS INSTITUIÇÕES NA EXPERIÊNCIA JURÍDICA DAS CIDADES GREGAS, DE ROMA E DAS CIDADES MEDIEVAIS

2.1.1 A origem da cidade e do regime municipal na teoria de Coulanges

Fustel de Coulanges⁶ foi um dos mais importantes historiadores franceses do século XIX. Sua obra mais conhecida é *La Cité Antique Étude sur Le Culte. Le Droit, Les institutions de La Grèce et de Rome*⁷, publicada em 1864 é considerada um clássico da investigação histórica sobre o panorama do funcionamento das cidades gregas e romanas à época das *gens*, tribos e cidades-Estado.

A obra Cidade Antiga⁸, sob o encadeamento de uma lógica cultural de abordagem, encontra-se dividida em cinco livros, versando o primeiro sobre as antigas crenças, o segundo dedicado à família, o terceiro à cidade, o quarto às revoluções e o quinto ao desaparecimento do regime municipal. Prioriza-se aqui uma abordagem da obra de Coulanges com destaque para a cidade e o regime municipal.

Para Coulanges a família recebeu suas leis da religião e não da cidade. O direito privado teria existido antes da cidade. A lei imperativa era aquela originada na família onde o esposo possuía o poder de senhor do lar, de rei, de magistrado. As famílias se agrupavam em *genos* (*gens* em latim) que formavam um grupo com descendência comum e origem pura, com seus deuses comuns:

⁶ Numa Denis Fustel de Coulanges nasceu em Paris em 18 de março de 1830 e faleceu em Massy em 12 de setembro de 1889. Célebre historiador Francês do século XIX. Sua obra mais conhecida é A Cidade Antiga (*La Cité Antique*), publicada em 1864. Coulanges também é o autor de *L'Histoire des institutions politiques de l'ancienne France* que influenciou várias gerações de historiadores inclusive March Bloch. Diretor de *l'École Normale Supérieure* e titular da primeira cadeira de História Medieval na Sorbonne.

⁷ COULANGES, Numa Denis Fustel de. *La cité antique étude sur le culte: le droit, les institutions de la Grèce et de Rome*. Paris: Librairie Hachette, 1900.

⁸ COULANGES, Numa Denis Fustel de. *A cidade antiga: estudo sobre o culto, o direito e as instituições da Grécia e Roma*. Trad. de Roberto Leal Ferreira. São Paulo: Martin Claret, 2009.

A família (gens) foi inicialmente a única forma de sociedade. O que vimos da família, com a sua religião doméstica, os deuses que criara, as leis que se impusera, o direito de primogenitura sobre o qual se fundamentara, a unidade, o desenvolvimento de século em século até formar a gens, a justiça, o sacerdócio, o governo interior, tudo isso leva inexoravelmente o nosso pensamento para uma época primitiva, em que a família era independente de todo poder superior e a cidade nem sequer existia.⁹

Com o agrupamento das famílias foi necessário conceber uma divindade superior aos deuses domésticos que fosse comum e velasse pela fratria como um todo.

Várias famílias formavam a fratria; várias fratrias, a tribo; várias tribos, a cidade. Família, fratria, tribo, cidade são, de resto, sociedades exatamente semelhantes entre si, nascidas umas das outras por uma série de federações.¹⁰

O engrandecimento das fratrias potencializou a geração da tribo com seus altares aos deuses e heróis e, por consequência, um direito mais complexo. As cidades se caracterizavam por serem reuniões de tribos que se submetiam ao deus das famílias mais fortes e numerosas. O lar também passou a ser o altar de um deus maior. Assim, verifica-se a passagem de estado de fratria ou cúria (latina) para o estado de cidade.

A cidade foi o advento de associações de tribos, guardando seus ritos, segredos e identidades. “O dia em que se fez essa aliança, a cidade passou a existir”¹¹. Cada pessoa, a exemplo de Atenas, era ligada a uma família, a uma fratria, a uma tribo e cidade. Família, Fratria, tribo e cidade eram instâncias que não necessariamente se comunicavam simultaneamente, uma vez que um homem quando criança pertence à família, depois à fratria e assim sucessivamente, até que vinha a ser iniciado no culto público, tornando-se cidadão. Todavia, cada família mantinha seus cultos, seu altar, seus chefes, juízes e leis próprias.

⁹ COULANGES, *A cidade antiga*: estudo sobre o culto, o direito e as instituições da Grécia e Roma, p. 123.

¹⁰ Idem, *ibidem*, p. 143.

¹¹ Idem, *ibidem*, p. 143.

A cidade era uma confederação. Por isso foi obrigada, pelo menos durante vários séculos, a respeitar a independência religiosa e civil das tribos, das cúrias e das famílias, e não teve a princípio, o direito de intervir nos negócios particulares de cada um desses pequenos grupos. Assim, a cidade não é uma reunião de indivíduos: é uma confederação de vários grupos que já estavam constituídos antes dela e que ela deixa subsistirem.¹²

Quanto a civitas e a urbe, Coulanges registra: A civitas e urbs não eram palavras sinônimas entre os antigos. Civitas era a associação religiosa e política das famílias e das tribos; a urbe, o lugar de reunião, o domicílio e, sobretudo, o santuário desta sociedade¹³. Quando as famílias, as fratrias e as tribos convencionaram unir-se e terem o mesmo culto comum, era fundada a urbe, para representar o santuário desse culto. Desta forma, a fundação da urbe foi sempre um ato religioso, com rituais que a assentavam a partir de uma cidade. Tudo era presidido pelo fundador, o homem que realizava os ritos religiosos, sem o qual não se estabeleceria a urbe. Este era considerado o pai da cidade e acabava por ser um deus-lar para a cidade, sendo perpetuado pelo fogo e sacrifícios anuais das vítimas cerimoniais. O comando político ou governo da cidade estava sob a autoridade religiosa do rei-sacerdote, também seu chefe político. A autoridade política estava legitimada pelo ser sagrado, motivo que lhe conferia, por extensão, o poder de magistrado. O rei era escolhido entre os pater famílias – os senhores do lar que reinavam absolutos nos tempos das famílias e que, na cidade, representavam a aristocracia.

Os pontífices eram considerados os únicos jurisconsultos competentes para estabelecerem a lei em razão de sua origem religiosa. Em virtude das leis advirem dos deuses, natural que o direito fosse exercido pelo rei-pontífice. Não era suficiente habitar a urbe para estar submetido e protegido pelas leis do pontífice, sendo necessário ser cidadão. A lei não beneficiava o escravo e o estrangeiro, estes estavam excluídos também das coisas sagradas. A naturalização em uma cidade vinculava o pertencimento à urbe – terra pátria. Cada cidade, por exigência da sua própria religião devia ser absolutamente

¹² COULANGES, *A cidade antiga*: estudo sobre o culto, o direito e as instituições da Grécia e Roma, p. 144.

¹³ Idem, *ibidem*, p. 150.

independente¹⁴, motivando o isolamento comum entre cidades e preservando a sua autonomia política, jurídica, governamental, religiosa e moral. Entretanto, tal regime municipal¹⁵ sempre esteve ameaçado pela resistência interna de clientes, escravos e oposição de outras cidades. A confederação de cidades surgiu para conformar as novas reivindicações políticas, jurídicas e mediar avenças e a própria expansão do poder das cidades, a exemplo de Atenas, Esparta e Roma.

Cada cidade tinha não só a sua independência política, mas também o seu culto e o seu código. A religião, o direito, o governo, tudo era municipal. A cidade era a única força viva; nada acima, nada abaixo dela; nem unidade nacional nem liberdade individual¹⁶. O progressivo desmonte do regime municipal se processou por diversos fatores, entre estes Coulanges incluiu: as revoluções pela retirada da autoridade política dos reis, com apoio da Aristocracia e chefes de família; alterações na constituição da família, com a supressão da primogenitura, desagregando as gens; pela libertação dos clientes com direito à posse de terras, sem título de propriedade; pela participação da plebe¹⁷ no regime da cidade, provocando a inclusão no poder dos tiranos, chefes que não podiam ser reis, por faltar-lhes os segredos religiosos, inaugurando o poder do homem sobre o homem, com a missão central de proteger a plebe contra os ricos.

A aristocracia, com dificuldades de retornar ao poder, concorria fortemente para instalar regimes monárquicos, organizados em um corpo semelhante à aristocracia, com disseminação extensiva a toda Grécia e Itália, notadamente no século VII ao V a.C. As classes passaram a distinguir-se basicamente pela quantidade de posses e propriedade de bens e riqueza. No dimensionamento conferido ao novo regime, cada cidadão podia exercer temporariamente o sacerdócio, sem privilégios de nascimento, de religião ou política. Roma foi exceção, onde o patriciado manteve o poder, criando-se o tribunado da plebe¹⁸ – o

¹⁴ COULANGES, *A cidade antiga*: estudo sobre o culto, o direito e as instituições da Grécia e Roma, p. 218.

¹⁵ Regime Municipal caracterizado pela constituição de uma religião antiquíssima que fundara primeiro a família, depois a cidade; que estabelecera primeiro o direito doméstico e o governo das *gens*, depois as leis civis e o governo municipal. In: Idem, *ibidem*, p. 367.

¹⁶ Idem, *ibidem*, p. 218.

¹⁷ A plebe é uma população desprezada e abjeta, fora de religião, fora da lei, fora da sociedade, fora da família. In: Idem, *ibidem*, p. 253.

¹⁸ O tratado de aliança entre patrícios e plebeus deu origem ao tribunado da plebe, instituição completamente nova e que em nada se assemelhava ao que as

plebeu tornava-se ele mesmo sagrado para que pudesse legislar sobre a plebe. A sacralidade era transmitida de tribuno a tribuno, por doação dos religiosos do patriciado que eram os criadores da sacralidade doravante transmitida.

Destaca-se que o direito tornou-se público, passando a ser do povo a emanção do poder de promulgar leis que o legislador antes possuía. As leis deixam de ser patrimônio das famílias sagradas. Por consequência, tornou-se extensivo a qualquer cidadão, em tese, ser magistrado e/ou alcançar a hierarquia social de cargos e funções indiferente de ser eupátrida(s) ou patrício(s). As guerras forjaram as classes superiores à concessão de armas e títulos às classes inferiores, ampliando a participação do povo.

Na visão de Coulanges, entre outros fatores que influíram para o enfraquecimento do regime municipal, pode-se registrar a unificação das cidades-Estado, das críticas dos sofistas e dos filósofos como Pitágoras, Anaxágoras, Sócrates, Platão, Aristóteles, Zenão e os estoicistas. Referidos críticos passaram a falar de uma nova justiça, a combater as leis da cidade e da tradição, a contrariar o regime da cidade, a defender a emancipação do indivíduo, rejeitando a religião da cidade, desdenhando da servidão do cidadão ao Estado, libertando sua consciência, incitando-o a participar da política.

Coulanges precisa ser interpretado na estreita ligação de seu tempo e busca de referências na constituição das cidades Greco-Romanas. Percebe-se que muitas das questões presentes na obra de Coulanges refletem a ligação com o contexto do século XVIII, com destaque para a estratificação e hierarquização da sociedade francesa¹⁹, a

cidades tinham conhecido antes. Entretanto, o tratado limitava-se que no futuro a plebe, constituída como uma sociedade quase regular, teria chefes tirados do seu próprio seio. Não houve reconhecimento pelo patriciado da participação religiosa e política da vida da cidade. In: COULANGES, *A cidade antiga: estudo sobre o culto, o direito e as instituições da Grécia e Roma*, p. 309.

¹⁹ A situação da França no século XVIII era de extrema injustiça social na época do Antigo Regime. Os impostos eram pagos somente pelos trabalhadores urbanos, camponeses e a pequena burguesia comercial, para manter os luxos da nobreza. O regime do país era absolutista, com controle da economia, justiça, política e religião dos súditos. O clero estava no topo da pirâmide, seguido na hierarquia pela nobreza, formada pelo rei, sua família, condes, duques, marqueses e outros nobres que viviam de banquetes e muito luxo na corte. A base da sociedade era formada por trabalhadores, camponeses e burguesia (terceiro estado) que desejavam melhorias na qualidade de vida e de trabalho, condição social melhor, participação política e mais liberdade econômica. O

busca de novos territórios, ascensão do poder político da Burguesia, o nacionalismo e também as reformas da Cidade (Paris). A cultura à época de Coulanges teve o espaço urbano como lugar central da representação da nação, com participação do indivíduo na construção da cidade e suas instituições.

A obra de Coulanges reflete um estudo da história civil do mundo Greco-Romano, além de deixar transparecer a todo o tempo que o território antigo foi constituído por modelos morais pelas instituições das cidades Greco-Romana. Durkheim afirma que Fustel de Coulanges insistiu justamente sobre o caráter religioso da sociedade romana; mas, comparado com os povos anteriores, o Estado Romano era muito menos penetrado de religiosidade²⁰.

A origem da cidade e do regime municipal a partir da teoria de Fustel de Coulanges são fundamentais para entender a composição das instituições da cidade Greco-Romana que gradativa e progressivamente contribuíram na formação da base originária para a criação do *municipium*²¹ durante a República Romana.

2.1.2 As cidades-Estado e a fundamental contribuição à vida jurídico-política

Coulanges atesta que a origem da cidade foi o advento de associações de tribos, guardando seus ritos, segredos e identidades. A contribuição da teoria de Coulanges foi fundamental para entender a história civil do mundo Greco-Romano, ainda que marcada por modelos de ordem moral das instituições das cidades, presente nas regras e cultura envolvidas.

A cidade era a única força viva, motivo fortalecedor da continuidade do estudo sobre o autogoverno das cidades-Estados.

Martin afirma que só nas cidades autogovernadas é que, os

chamado terceiro estado foi o protagonista da Revolução Francesa, com marco inicial a partir da queda da Bastilha (prisão política) em 1789.

²⁰ DURKHEIM, Émile. *Da divisão do trabalho social*. Tradução de Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2012. p. 143.

²¹ “Na República Romana, os Municípios eram constituídos de agrupamentos de famílias, reunidas em uma circunscrição territorial, que gozavam de direito de cidadania romana, tendo em troca, a obrigação de pagar a Roma certos Tributos e a servir a seus exércitos”. In: FERREIRA, Wolfran Junqueira. *O Município à luz da Constituição Federal de 1988*. São Paulo: Edipro, 1993. p. 12.

gregos, os romanos e talvez também os etruscos e os fenícios²² (Cartago) puderam criar um novo princípio de governo. Ainda, que só nestas cidades houve uma forma de governo que perdurou durante séculos e que constituiu o mundo clássico²³. Martin denuncia que muito pouco se sabe da cidade Estado-Cartago porque Roma fez um serviço minucioso de destruição, não só da cidade, mas dos registros que poderiam lançar alguma luz sobre a história e governo de Cartago²⁴. Cartago – a nova cidade, na língua Fenícia, teria sido fundada na Costa do Mediterrâneo, um pouco antes de Roma²⁵.

Por conseguinte, o estudo desta sessão prossegue sobre as cidades Gregas e de Roma, com destaque conferido à análise das contribuições jurídico-políticas, notadamente de Atenas, Esparta e Roma.

2.1.2.1 Cidades-Estado gregas

A civilização helênica²⁶ teve seu marco inicial no ano de 800 a.C., estendendo-se até o ano de 322 a.C., com a morte de Alexandre Magno²⁷. Esse período possibilitou a verificação de características comuns a todas as cidades-Estado²⁸ que floresceram entre os povos

²² LEICK, Gwendolyn. *Mesopotâmia: a invenção da cidade*. Rio de Janeiro: Imago Editora, 2003. 365 p.

²³ MARTIN, Van Creveld. *Ascensão e declínio do Estado*. Trad. Jussara Simões. São Paulo: Martins Fontes, 2004. p. 31.

²⁴ Idem, ibidem, p. 31.

²⁵ O duelo entre Roma e Cartago retrata bem a ação de Roma contra Cartago. In: GRIMAL, Pierre. *História de Roma*. Trad. Marias Leonor Loureiro. São Paulo: Unesp, 2011. p. 59-76.

²⁶ Os habitantes da Grécia intitulavam-se helenos e dividiam-se em quatro grupos – jônios, dórios, aqueus, que dominaram o Peloponeso em tempos pré-históricos e predominaram entre as tribos gregas, e eólios, dos quais se pode dizer um tanto vagamente que são os que não pertencem a nenhuma das outras divisões. Na Hélade floresceu por excelência a civilização jônica e no Peloponeso a civilização dórica, representadas uma por Atenas e outra por Esparta, sem que isso signifique que cada um desses centros absorvesse os demais, apenas que num dado momento impôs sua hegemonia. In: VICENTINHO, Cláudio. *História geral*. São Paulo: Scipione, 1997. p. 60-81.

²⁷ OLIVEIRA, Odete Maria de. *Teorias globais e suas revoluções: elementos e estrutura*. Ijuí: Ed. Unijuí, 2004. v. 1. p. 39.

²⁸ Entre as cidades-Estados gregas de maior relevo pode-se citar Atenas, Esparta, Tebas e Corinto. Entretanto, havia centenas de pequenas cidades-Estado Gregas, inclusive muitas delas mantinham sua ligação com os Persas e a Ásia Menor, exemplificadas na Liga de Delos. O século V a.C. representou o

helênicos. A característica fundamental foi a cidade-Estado, ou seja, a *pólis*, a sociedade política de maior expressão²⁹. A *pólis* tornou-se o centro da vida política e a identidade do indivíduo era levada em grande consideração. A *pólis* era vista para os Gregos como a única forma de vida associada admissível³⁰.

Embora houvesse diferenças profundas entre os costumes de Atenas e Esparta, duas das principais cidades-Estado Gregas, a concepção de ambas como sociedade política era bem semelhante, o que permite a generalização³¹.

O ideal visado pela cidade-Estado era a auto-suficiência, de tal forma que, quando determinada cidade efetuasse conquista dominando outros povos, não se efetuasse a expansão territorial e não se procurasse a integração de vencedores e vencidos numa ordem comum³².

Ainda, Dallari destaca que na cidade-Estado grega o indivíduo possuía uma posição peculiar. Havia uma elite da classe política com intensa participação nas decisões da cidade, a respeito dos assuntos de caráter público. Entretanto, nas relações de caráter privado a autonomia de vontade individual era bastante restrita. Os assuntos do governo eram conduzidos e decididos apenas por uma faixa restrita da população – os cidadãos³³. Tal característica influenciou para a manutenção das cidades-Estado, sob o controle por um pequeno número³⁴.

apogeu econômico e político de Atenas. Após a vitória sobre os persas, Atenas, por meio da Liga de Delos, se consolida como a maior potência do Mar Egeu sob o governo de Péricles que faz as reformas necessárias para dar a democracia ateniense um caráter de massas. In: WATSON, Adam. *A evolução da sociedade internacional: uma análise histórica comparativa*. Trad. René Loncan. Brasília: UnB, 2004. p. 72-99.

²⁹ DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 1995. p. 63.

³⁰ DAL RI JÚNIOR; OLIVEIRA, op. cit., p. 26. Neste sentido vide também: CAMASSA, G. *Le istituzioni politiche greche: in storia delle idee politiche economiche e sociali*. Torino: UTET, 1982. p. 03.

³¹ DALLARI, op. cit., p. 63.

³² Idem, ibidem, p. 63.

³³ Idem, ibidem, p. 64.

³⁴ Os escravos, estrangeiros, mulheres e crianças não participavam das decisões públicas na pólis.

2.1.2.2 A cidade-Estado jurídica³⁵ e a virtude cívica como ideal de cidadão em Atenas e Esparta

A cidade-Estado não era para os Jônios, como para todos os Gregos da Ásia Menor o fim último, como em Esparta e Atenas³⁶. No entanto, não se pode negar o papel dos Jônios no desenvolvimento da história do espírito Grego, incluindo o campo político. Entre outros, os reflexos da vida da *pólis* Jônica encontra evidência nas narrativas da famosa guerra dos Gregos contra os Troianos em que Heitor aparece como defensor e libertador da Pátria.

No caso de Atenas, a evolução da vida da *pólis* resta mais bem evidenciada com a suplantação da Monarquia dos Códridas pela Aristocracia constituída ao tempo de Sólon³⁷.

Drácon (621 a.C.), vinculado à Oligarquia, tornou-se referência entre os legisladores em Atenas pela severidade de suas leis, conservadoras de todos os sentimentos da sua casta e instruídas no direito religioso. As leis de Drácon reconheceram a existência legal dos cidadãos e indicaram o caminho da responsabilidade individual³⁸.

Sólon, como novo legislador (em 594 a.C.), ligado à aristocracia e ao comércio, influenciou a reforma de toda a estrutura da cidade-Estado Ateniense, no que diz respeito à economia, sociedade e política³⁹.

Coulanges atesta que foi o povo que investiu Sólon do direito de fazer leis; que a lei tem como princípio o direito dos homens e como fundamento o assentimento do maior número; que a Lei das Doze Tábuas passou a considerar que a propriedade pertença não mais à *gens*, mas ao indivíduo que pode dispor por testamento; que o Código de Sólon correspondeu a uma grande revolução social.⁴⁰ A amplitude do Código de Sólon para um novo estado social, pode ser exemplificada no fato de que as leis passaram a não estabelecer distinção entre eupátrida,

³⁵ A nomenclatura aqui adotada tomou por referência “O Estado Jurídico e seu ideal de cidadão” inserido na Paidéia. In: JAEGER, Werner Wilhem. *Paidéia: a formação do homem grego*. Trad. Arthur M. Parreira. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1994.

³⁶ Idem, ibidem, p. 131.

³⁷ Idem, ibidem, p. 132.

³⁸ CASTRO, Flávia Lages de. *História do direito geral e do Brasil*. 10. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014. p. 73.

³⁹ Idem, ibidem, p. 74.

⁴⁰ COULANGES, *A cidade antiga: estudo sobre o culto, o direito e as instituições da Grécia e Roma*, p. 323-329.

o mero homem livre e o tetra. Também foram inovações da legislação ao tempo de Sólon, o testamento e a concessão do direito a todo cidadão de processar judicialmente um crime⁴¹.

A elevada estima pelo Direito aparece não apenas nos testemunhos que exaltam a justiça como fundamento da sociedade humana. Aparece tanto na literatura jônica, desde os tempos primitivos da epopeia até Heráclito. A importância fundamental estava ligada aos progressos que o Direito implicava para a vida pública daqueles tempos (século VIII até o início do século VI). A administração abusiva da justiça pelos nobres e a consequente restrição às manifestações do Direito, levou o povo a exigir leis escritas⁴². Nesse sentido:

As censuras de Hesíodo contra os senhores venais que na sua função judicial atropelavam direito, eram o antecedente necessário para esta reclamação universal. É por ele que a palavra direito, *dike*, se converte no lema da luta de classes. A história da codificação do direito nas diversas cidades processa-se por vários séculos e sabemos muito pouco sobre ela. Mas é aqui que encontramos o princípio que a inspirava. Direito escrito era direito igual para todos, grandes e pequenos.⁴³

Enquanto *Themis* refere-se principalmente à autoridade do direito, a sua validade, *dike* significa cumprimento da justiça (dar a cada um o que lhe é devido). Curioso é que, à época, procurava-se uma “medida” justa para a atribuição do direito e foi na exigência da igualdade, implícita no conceito de *dike* que se encontrou essa medida⁴⁴. Em tal contexto é que a *dike* constituiu-se em plataforma da vida pública para o homem Grego.

Progressivamente a lei escrita passou a se constituir para os gregos como critério infalível do justo. Por decorrência da fixação escrita do *nomos*, do direito consuetudinário válido para todas as situações, o conceito de justiça ganhou conteúdo palpável. Consistia na

⁴¹ COULANGES, *A cidade antiga*: estudo sobre o culto, o direito e as instituições da Grécia e Roma, p. 330-331.

⁴² JAEGER, op. cit., p. 133-134.

⁴³ Idem, ibidem, p. 133-134.

⁴⁴ Idem, ibidem, p. 135-136.

obediência às leis do Estado⁴⁵.

A vontade de justiça que se desenvolveu na vida comunitária da pólis converteu-se numa nova força formadora do homem e no rigoroso dever para com a cidade-Estado:

A valentia perante o inimigo até o ponto de dar a vida pela pátria é uma exigência imposta aos cidadãos pela lei, e a sua violação acarretava penas graves. Mas não passa de uma exigência entre outras. O homem justo, no sentido concreto que desde então esta palavra adquiriu no pensamento grego, aquele que obedece à lei e se regula pelas disposições dela, também cumpre na guerra o seu dever.⁴⁶

Referido ideal foi aceito com maior intensidade pela cidade-Estado de Esparta e elevado à categoria de virtude cívica⁴⁷ em geral.

O conceito de justiça, tido como forma de *aretê*⁴⁸, que engloba e

⁴⁵ JAEGER, op. cit., p. 137-138.

⁴⁶ Idem, ibidem, p. 138.

⁴⁷ Dal Ri Júnior e Oliveira ao discorrerem em seus escritos sobre cidadania e Nacionalidade, manifesta que no estudo das esferas-jurídicas das várias cidades-Estados que constituíam a *Ellade*, em particular Atenas e Esparta, é possível reconhecer na noção de “virtude cívica”, um elemento com conteúdo semelhante ao da moderna cidadania. Tal virtude cívica não se originava do reconhecimento de um *status pessoal*, mas de uma condição objetiva. Na concepção dos Gregos antigos, trazia a ideia de homem livre, intimamente comprometida com a defesa dos interesses da Cidade-Estado. Tal concepção se fundamentava numa antiquíssima tradição ateniense, pela qual eram considerados cidadãos todos os homens adultos, aptos a defender os interesses da cidade, através das armas. In: DAL RI JÚNIOR, Arno; OLIVEIRA, Odete Maria de (org.). *Cidadania e nacionalidade: evolução histórica e fundamentos político jurídicos de cidadania*. Ijuí: Unijuí, 2002. p. 28.

⁴⁸ *Aretê* entendida como virtude teve uma longa história evolutiva na cultura grega antes de ser incorporada na problemática da filosofia. Os Pré-socráticos Heráclito e Demócrito fazem simples referência a *aretê*. Todavia, é a partir da geração de Sócrates que a *aretê* passou a ter verdadeira atenção. A própria identificação Socrática da virtude e do conhecimento foi um lugar-comum para os seus sucessores (Aristóteles), e os “diálogos socráticos” de Platão dirigem-se no sentido das definições das várias virtudes; e é provavelmente uma hipostasiação destas definições que culmina na teoria platônica das formas. Para Platão há um *eidos de aretê* (Menon 72c) e das várias espécies de *aretai* (Parm. 130b; na Rep.442-b-d) descreve quatro virtudes cardeais desejáveis do estado

satisfaz todas as exigências do perfeito homem cidadão evidencia-se claramente nos escritos de Platão, notadamente ao versar sobre o homem virtuoso na República⁴⁹. Ainda, Platão propõe um conceito de cidade ideal em *Critias*; em *A República e as Leis*, a utopia platônica é temperada com análises muito concretas. O mesmo acontece, em Aristóteles, com os escritos políticos que estudam as constituições das cidades gregas e particularmente Atenas⁵⁰. A Ética a Nicômaco de Aristóteles e sua obra “*A Política*”, livro terceiro, também referendam as normas morais e políticas na formação do cidadão e vínculo com a cidade⁵¹.

O pertencimento à cidade pode ser assim sintetizado:

Pertencer a uma cidade tinha para os Gregos um valor ideal igual, análogo ao sentimento nacional para os modernos. [...]. A Antiga cidade-estado era para os cidadãos a garantia de todos os princípios ideais da vida. [...]. Em tempo algum a cidade-Estado se identificou tanto com a dignidade e o valor do homem. Aristóteles designa o homem como ser político e, assim, distingue-o do animal pela sua qualidade de cidadão.⁵²

Por conseguinte, a antiga cidade-Estado grega, com destaque para Atenas e Esparta, esteve fortemente inclinada a promover a formação contínua de seus dirigentes, com educação ética e político-jurídica, fundamentais para sua autossuficiência e preservação da identidade dos

ideal, uma dos homens (no estado) e as divisões da alma. Para Aristóteles é um meio (Meson, q.v), e ele distingue entre virtudes morais e intelectuais (eth, Nich, II 1103-ab). A aproximação socrática intelectualizada da virtude é ainda visível em Aristóteles, mas temperada também pelo reconhecimento dos elementos volitivos. Para os estóicos a essência da virtude estava em “viver em harmonia com a natureza”. In: PETERS, F. E. *Termos filosóficos gregos: um léxico histórico*. Trad. Beatriz Rodrigues Barbosa. 2. ed. Lisboa: Fundação Coloutre Gulbenkian, 1974.

⁴⁹ PLATÃO. *A República*. Trad. Anna Amaral Del Almeida Prado. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

⁵⁰ LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade*. Trad. Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001.

⁵¹ ARISTÓTELES. *A Política*. Trad. Nestor Silveira Chaves. 2. ed. Bauru, SP: Edipro, 2009.

⁵² JAEGER, op. cit., p. 146.

indivíduos vinculados à *pólis*.

2.1.2.3 As cidades-Estado de Roma

Roma sempre manteve as características básicas de cidade-Estado, desde sua fundação em 754 a.C., até 565 da era cristã⁵³.

O expansionismo territorial⁵⁴, o cristianismo e a superação da cidade-Estado provocaram o advento de novas formas de ordenação de sociedade política, inserta no contexto medieval.

Uma das características centrais das cidades-Estado de Roma foi a base familiar de organização. Aliás, a literatura aponta que da antiga Civitas, da qual teria resultado a união de grupos de famílias, sempre houve a concessão de privilégios às famílias dos patrícios, fundadora da Cidade-Estado.

De forma semelhante à ordenação das cidades-Estado gregas, nas cidades-Estado de Roma os cidadãos participavam do governo.

Roma sempre procurou manter o núcleo de poder político que a colocasse em situação de ascendência em relação às demais cidades-Estado de Roma, considerada a composição da população da cidade, exército, finanças e seus grupos sociais (patrícios, clientes, plebeus e escravos).

Os Patrícios eram considerados os cidadãos romanos e donos de grandes propriedades de terras, rebanhos e escravos. Gozavam de direitos políticos destacados no campo da justiça, administração pública e exército, além das funções vinculadas à religião. Os clientes eram homens livres associados aos patrícios que, em troca de seus serviços

⁵³ DALLARI, op. cit., p. 64.

⁵⁴ “Graças as suas conquistas no Oriente, Roma atraiu milhares de intelectuais e mercadores gregos; também foram trazidos para Roma escravos gregos. Esse influxo acelerou o processo de helenização já iniciado quando do contato com a experiência de Roma com as cidades gregas da Itália meridional. Uma consequência fundamental da expansão foi o contato com a experiência jurídica de outros povos, entre estes os gregos. Os juristas romanos, demonstrando as virtudes romanas do pragmatismo e do senso comum, fizeram uma incorporação seletiva dos elementos dos códigos de leis e tradições dessas nações ao direito romano. Assim, os juristas romanos de modo gradativo e empírico, elaboraram os *jus gentium* com o direito natural (*ius naturale*) dos estoicos. Afirmaram os juristas que o direito devia estar de acordo com os princípios racionais inerentes à natureza – normas universais capazes de serem compreendidas por indivíduos racionais”. In: PERRY, Marvin. *Civilização ocidental: uma história concisa*. São Paulo: Martins Fontes, 1985. p. 144.

recebiam auxílio econômico e proteção social. Os plebeus constituíam o grupo de homens e mulheres que se dedicavam ao comércio, ao artesanato e à agricultura. Os escravos constituíam a base do sistema de trabalho e produção de Roma e eram considerados uma propriedade, desta forma estavam subordinados e sujeitos a castigos e podiam ser alugados ou vendidos⁵⁵.

Roma cercou-se, progressivamente, de cidades-satélites, buscando manter sempre sua unidade e ascendência⁵⁶. Entretanto, a pretensão de integração jurídica dos povos das cidades-Estados de Roma, via extensão da civitas, primeiro aos Itálicos e após aos súditos, se processou apenas com a *Constitutio Antoniana* em 212 d.C., que concedeu a naturalização de todos os cidadãos dos territórios invadidos por Roma⁵⁷. Referido Edito teve objetivo político, religioso, social e fiscal⁵⁸.

Entre as contribuições jurídico-políticas das cidades-Estado de Roma, durante o período Pré-clássico (século VIII a.C. até século II a.C.), encontram-se as normas relacionadas à família e à religião, com especial destaque para a Lei das XII Tábuas de 450 a.C., em resposta a uma das revoltas da plebe romana. A Lei Licínia sextia – no século IV a.C. – que proibia a escravidão por dívidas e o Tribunato da Plebe também constituíram marcos normativos referenciais do período⁵⁹.

Respectivamente ao período clássico (século II a.C. até o século III d.C.), o desenvolvimento do Direito Romano concentrou-se no poder da cidade-Estado, com destaque para as funções exercidas pelos Pretores (responsáveis diretamente pela Justiça) e Jurisconsultos (estudiosos do Direito e sistematizadores das formas dos atos processuais aos magistrados e às partes)⁶⁰.

Referente ao período pós-clássico da periodização do Direito

⁵⁵ Com a expulsão dos Reis, fora decidido que os Cônsules seriam escolhidos entre os patrícios, nas famílias em que se recrutavam os senadores. As outras categorias de cidadãos não tinham direitos. Todavia, devido ao tratamento desumano aos plebeus, a discórdia instalada nas cidades-Estado de Roma, provocou a secessão dos plebeus, via greve geral, retirando-se estes da participação da vida das cidades. Tal fato levou os patrícios a criarem uma magistratura unicamente plebeia – chamada tribunato da plebe – que teria o poder de proteger os pobres dos ricos. In: GRIMAL, op. cit., p. 38-41.

⁵⁶ Idem, ibidem, p. 39.

⁵⁷ DAL RI JÚNIOR; OLIVEIRA, op. cit., p. 36.

⁵⁸ DALLARI, op. cit., p. 64.

⁵⁹ CASTRO, op. cit., p. 84-85.

⁶⁰ Idem, ibidem, p. 86-90.

Romano (século III até o século VI d.C.), recebeu destaque a codificação justineia, chamada de *Corpus iuris civilis*⁶¹, com significativo reflexo para os códigos modernos⁶².

Em síntese, o legado jurídico-político deixado pelas cidades-Estado de Roma e pelo Direito Romano foi significativo, uma vez que inclui o costume, leis, plebiscitos, editos dos magistrados, jurisprudência, resoluções senatoriais, constituições, entre outros.

2.2 A CIDADE NA IDADE MÉDIA ENQUANTO ENTE POLÍTICO PRINCIPAL DOTADO DE *IURISDICTIO* E DE AUTOGOVERNO PELO EFETIVO EXERCÍCIO DE FATO DE SUA *IURISDICTIO* DE CITTÀ

Pietro Costa, na qualidade de professor de história do Direito e do pensamento jurídico moderno, problematiza em torno do conceito de soberania na idade média, partindo da indagação acerca da existência ou não de uma soberania medieval. Simultaneamente, insere a abordagem da cidade na Idade Média como ente político principal dotado de *iurisdictio*⁶³ (jurisdição) e de autogoverno pelo efetivo exercício de fato

⁶¹ Conjunto de livros e textos jurídicos reunidos nos meados do século VI por ordem do Imperador Justiniano, em uma compilação (*Digesto* ou *Pandectas*, legislação imperial, manual de introdução – as *Instituições*, as *Novelas*, as *constituições novas* promulgadas por Justiniano) – a que, a partir do século XVI, se dá o nome de *Corpus Iuris Civilis* - que vai constituir a memória medieval e moderna do direito romano. In: HESPANHA, António Manuel. *Cultura jurídica europeia*. síntese de um milênio. Florianópolis: Boiteux, 2005. p. 126-127.

⁶² Idem, ibidem, p. 86-87.

⁶³ *Iurisdictio*, em sentido estrito, é a função de julgar própria do juiz ordinário, mas também – e sobretudo – algo maior e mais complexo: é o poder daquele, pessoa física ou jurídica – que ocupa uma posição de autonomia diante dos outros investidos de poder e de superioridade diante dos súditos; e não é este ou aquele poder (numa visão espasmodicamente fragmentária que é própria de nós modernos, mas não foi dos medievais), mas sim uma síntese de poderes que não se teme ver condensada em um único sujeito. Nessa síntese de poderes, a função emergente e característica é a de julgar: alguém é príncipe por ser juiz, juiz supremo. Se há um conceito logicamente estranho à *iurisdictio* é a criação do Direito: “dizer” o direito significa pressupô-lo já criado e formado; significa explicitá-lo, torná-lo manifesto, aplicá-lo não significa criá-lo. In: GROSSI, A *ordem jurídica medieval*, p. 162.

de sua *iurisdictio* de città⁶⁴.

A abordagem de Costa não desconsidera o longo tempo de acontecimentos e história da Idade Média, com abrangência entre o século V d.C. e o século XV. Sua análise se dirige com maior abrangência ao período da Chamada Idade Média⁶⁵ Central, em que persiste o Direito Comum (unidade entre os direitos existentes no período, a saber, romano, canônico e local)⁶⁶, tecendo sempre sua diferenciação com a ordem político-jurídica moderna.

Costa afirma que é uma distorção da história atestar a existência de uma soberania propriamente dita no período medieval. Na Idade Média havia uma ordem política hierarquicamente ordenada em seus diferentes *status* de sujeitos, com o fechamento de seu vértice na

⁶⁴ COSTA, Pietro. *Soberania, representação, democracia: ensaios de história do pensamento jurídico*. Trad. de Alexandre Rodrigues de Castro, Angela Couto Machado Fonseca, Érica Hartmann, Ricardo Marcelo Fonseca, Ricardo Sontag, Sergio Said Staut Jr., Walter Guandalini Jr. Curitiba: Juruá, 2010.

⁶⁵ O período histórico denominado Idade Média possui cinco características fundamentais: é um período histórico bastante longo, pois envolve mais ou menos mil anos; é um período histórico de transição entre o mundo antigo e o moderno; é um período marcado por formas de sociabilidade predominantemente rurais ou agrárias; é um período histórico sob o domínio do poder da Igreja; é um período histórico muito complexo, que pode ser subdividido em vários períodos de menor duração, que possuem pressupostos e formas de articulação de poder próprios. In: BEDIN, Gilmar Antônio. *A Idade Média e o nascimento do Estado Moderno: aspectos históricos e teóricos*. 2. ed. Ijuí: Unijuí, 2014. p. 15.

A retórica ideologicamente imbuída do humanismo renascentista, ao rotular com Idade Média – *media aetas* – o período que lhe é anterior, aquele que se estende por quase um milênio do século V d.C. ao século XV, pretendeu indicar – caracterizando-a maliciosamente como época transitória – sua não autonomia, sua fragilidade como momento histórico. É uma visão distorcida, que há tempos a historiografia procura eliminar e o historiador do direito pode, com plena consciência unir sua voz para contestar semelhante distorção: a construção medieval de uma ordem jurídica própria está de acordo com uma intensa originalidade decorrente de sua intensa historicidade; um conjunto harmônico de construções típicas, por serem adequadas e inerentes às exigências históricas, fundadas nos novos valores emergentes e, como tais, reflexos na sociedade nas suas raízes mais remotas. In: GROSSI, *A ordem jurídica medieval*, p. 10-11.

⁶⁶ Hespanha ressalta a adequação da expressão direito comum medieval por designar a unidade do direito que se constrói, quer seja entendida como unidade entre os direitos existentes no período, a saber, romano, canônico e local, quer para designar a unidade da forma de construção do conhecimento jurídico. In: HESPANHA, op. cit., p. 121.

representação do imperador que possuía o seu poder legitimado pelo poder das alturas, ou seja, das divindades.

A história da cultura medieval aponta para a ordenação da sociedade a partir de uma ordem natural já constituída. À época, a visão de mundo era de um universo inteiramente estruturado de modo que os papéis ocupados por seus membros respeitavam uma hierarquia decrescente. A unidade tinha sua representação simbólica no Imperador, legitimando a verticalidade da estrutura de poder:

A unidade do todo se rege sobre a desigualdade das partes: a diferenciação social, política e jurídica dos status de sujeitos e a sua disposição hierárquica tornam possível a existência da ordem. A ordem não depende da vontade “despótica” do detentor do poder: é inscrita na natureza própria dos seres e repousa sobre as suas diferenciações “objetivas”. É a inteira sociedade humana que se dispõe numa rede de supremacia e de obediência: a ordem política e a ordem social são duas faces da mesma moeda⁶⁷.

Havia uma pluralidade de centros de poder (*civitates et regna*), substancialmente autônomos, porém respeitando a ordem gradual. Os prolexemas (*potestas, imperium, auctoritas*) representavam a referida ordem de *iurisdictiones* (dizer a jurisdição). A cidade era o lugar em que melhor se expressava as diferenciações entre os papéis e/ou funções ocupadas por cada uma das partes:

A cidade (uma cidade que na baixa idade média está conhecendo uma fase de extraordinária vitalidade política, econômica e cultural) aparece entre os leitores medievais de Cícero e de Aristóteles como a forma primária de convivência. A dimensão humana é naturalmente política, como queria Aristóteles; e a cidade reproduz no seu interno a diferenciação dos status, e a lógica do comando e da obediência também que se rege pelo sentido do pertencimento e sobre o empenho cívico de seus membros⁶⁸.

⁶⁷ COSTA, op. cit., p. 82.

⁶⁸ Idem, ibidem, p. 82-83.

O rei possuía o poder máximo de *iurisdictio* (jurisdição), ou seja, de declarar o direito como realidade preexistente que o poder não cria. A essência do poder político medieval consistia no *ius dicere*, em dizer o direito. O poder de dizer o Direito também era partilhado no âmbito interno de cada segmento social, a exemplo da família, instituições e cidade:

O poder tem a sua emblemática expressão na *iurisdictio* (jurisdição): um *dicere ius* (proclamar o direito) que realiza a essência do poder precisamente porque o poder pressupõe a ordem e a “declara”, a confirma, a realiza; a imagem do poder é inseparável da ideia de ordem normativa na qual as volições individuais se dispõem em segundo as hierarquias naturais que constituem as estruturas fundamentais do cosmos e da sociedade⁶⁹.

Para Costa, em referência ao medievo, se cada grupo social é dotado de *iurisdictio*, com maior razão deverá sê-lo o ente político principal: a cidade. Através do duplice vínculo entre *iurisdictio* e *universitas*⁷⁰ e entre *universitas* e *civitas* (sem esquecer a relação entre *civitas* e *populus*), a cidade faz seu ingresso no discurso medieval da soberania⁷¹.

Na Idade Média, o castelo, lugar de poder econômico e político, domina a sociedade camponesa. É muitas vezes contra esse poder senhorial que a cidade afirmará sua independência e, depois, sua influência sobre o campo em redor⁷².

⁶⁹ COSTA, Pietro; ZOLO, Danilo (org.). *O Estado de Direito*: história, teoria, crítica. Trad. Carlo Alberto Dastoli. São Paulo: Martins Fontes, 2006. p. 100.

⁷⁰ Todo grupo social concebido como corpo – ente unitário, como *universitas*. In: COSTA, op. cit., p. 113.

⁷¹ COSTA; ZOLO, op. cit., p. 101.

⁷² LE GOFF, Jacques. *Por amor às cidades*. Trad. Reinaldo Carmello Corrêa de Moraes. São Paulo: Fundação Editora da Unesp, 1998. Le Goff afirma que nunca se perde tempo exercitando a etimologia. “*Ville*” vem de *Villa*. Não nos esqueçamos que a palavra “*Ville*” para designar aquilo que chamamos de cidade, vem, é muito tardia. Até os séculos XI e XII, escreve-se quase que estritamente em latim e, para designar uma cidade, usa-se “*civitas*”, “*cite*”. Ou *Urbs*, a rigor, mas basicamente *Civitas*. E, quando as línguas vernáculas aparecem, o termo “*cité*” vai permanecer por muito tempo. “*Ville*” tomara o sentido urbano apenas tardiamente, já que, antigamente, a palavra designava de

No horizonte medieval, a cidade obtém *de iure*, do imperador, ápice da ordem geral, o reconhecimento de sua autonomia. Entretanto, “é somente na dimensão da efetividade, no exercício de fato da sua *iurisdictio*, que a cidade exercita seu autogoverno”⁷³.

A cidade, na Idade Média era concentrada em pequeno espaço, lugar mesclado de produção e de trocas comerciais fortalecidas por uma economia monetária. A cidade estimula progressivamente um novo sistema de valores, a partir do trabalho criativo, comércio e dinheiro, delineando um ideal de igualdade e ao mesmo tempo de divisão social da cidade. É também lugar de festa, brincadeiras, conversas de rua, tabernas, escolas, igrejas, universidade e até cemitérios⁷⁴.

O contexto medieval afasta a existência de uma soberania absoluta e indivisível que se estrutura somente com o surgimento do Estado moderno. Costa faz um paradoxo de uma hipotética soberania medieval, longe da vinculação do Estado moderno, visto a legitimação no vértice pela unidade do imperador, o qual relativizava seu poder com as demais *iurisditiones* das unidades existentes no período.

A formação de uma nova soberania “absolutista” imagem de soberania coincide com a lenta, progressiva autonomização daqueles centros de poder (as *civitates*-cidades, os *regna*-reinos, que o jurista medieval colocava na sua ideal hierarquia que culminava no ápice do poder imperial⁷⁵).

A cidade medieval era gerida com o filtro da política aristotélica, identificando ordem com hierarquia, valoração da diferenciação dos

fato um estabelecimento rural importante. Uma “villa” – não se deve pensar numa casa de subúrbio atual – é o centro de um grande domínio. Do ponto de vista dos materiais, a construção permanece em geral bastante modesta, mesmo quando se usa a pedra: não se pode falar de Castelo. Enfim, a villa é um domínio com um prédio principal que pertence ao Senhor; em consequência é um centro de poder econômico, mas também de poder em geral sobre todas as pessoas, os camponeses e os artesãos que vivem nas terras ao redor. Desse modo, quando se passa a dizer em Francês, “*la ville*” (o italiano conservará o termo *città*), marcar-se-á bem a passagem do campo para a cidade. O termo “*ville*”, esse se aplicará à aldeia nascente a partir dos séculos IX e X.

⁷³ COSTA, op. cit., p. 114.

⁷⁴ LE GOFF, *Por amor às cidades*, p. 25. Ainda, vide: DAL RI JÚNIOR, Arno. *História do direito internacional: comércio e moeda, cidadania e nacionalidade*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2004. 315 p.

⁷⁵ COSTA; ZOLO, op. cit., p. 101.

poderes e status, e temendo os efeitos descentralizadores da igualdade. Costa também registra a excepcional contribuição de Marsílio de Pádua⁷⁶, que enxerga no *populus* (povo) o fundamento da ordem política. É aqui que se fortalece a ideia de um povo que se autogoverna, autonomia político-jurídica da cidade⁷⁷.

A experiência da vida das pessoas e das cidades na Idade Média Central reflete a existência de traços comuns com a experiência da ordenação e produção do espaço e pensamento dos Gregos no que tange a autonomia e autogoverno da cidade.

2.3 A TEORIA DA PRODUÇÃO DO ESPAÇO DE HENRI LEFEBVRE: A PRODUÇÃO DA CIDADE POLÍTICA, DA CIDADE COMERCIAL E DO VALOR DE USO, DA CIDADE INDUSTRIAL E DA URBANIZAÇÃO ENQUANTO ESPAÇO SOCIALMENTE PRODUZIDO

A importante e inovadora teoria dialética⁷⁸ da produção do espaço de Henri Lefebvre amplia as abordagens contemporâneas do conhecimento e do próprio Direito, vinculativas da realidade espaço-temporais da realidade social. Lefebvre não procura analisar e isolar os elementos da produção do espaço. Suplanta a visão reduitiva do conceito de espaço de modo a ampliar as análises sobre a produção e reprodução social do espaço, notadamente do espaço urbano, imbricado na

⁷⁶ Pensador medieval, juriconsulto e político italiano nascido em Pádua, conhecido como precursor da *Reforma* e da democracia moderna, propôs uma concepção de Estado e de Governo que se distanciava do lugar comum da reflexão política medieval ao insistir na necessidade do consentimento dos súditos como critério de legitimidade política. Defendia que a única realidade política é o Estado que chamava de *Regnum*, baseado na soberania do povo, e que o clero teria de se subordinar às leis e normas ditadas pelos leigos. In: VON PADUA, Marilius. *O defensor da paz*. Tradução e notas de José Antônio Camargo Rodrigues de Souza. Introdução de José Antônio C. R. Souza, F. Bertelloni e G. Piaia. Petrópolis: Vozes, 1997.

⁷⁷ COSTA, op. cit., p. 213.

⁷⁸ Lefebvre desenvolveu uma versão da dialética baseada no seu continuado engajamento crítico com Hegel, Marx e Nietzsche; três pensadores Alemães que influenciaram centralmente a configuração de sua teoria. In: SCHMIDT, Christian. A teoria da produção do espaço de Henri Lefebvre: em direção a uma dialética tridimensional. Trad. Marta Inez Medeiros Marques; Marcelo Barreto. *GEOUSP – Espaço e Tempo*, São Paulo, n. 32, p. 89-109, 2012. Vide também: KONDER, Leandro. *O que é dialética*. São Paulo: Brasiliense, 2008. p. 8.

complexidade das cidades no contexto industrial e da urbanização, da sociedade capitalista globalizada. A concepção dialética de Lefebvre vincula pensar as contradições da realidade, o modo de compreender a realidade como essencialmente contraditória e em permanente transformação no espaço-tempo.

Para Lefebvre o espaço é social – o espaço da prática social, aquele que os fenômenos sensíveis ocupam, sem excluir o imaginário, os projetos, os símbolos e as utopias. A elaboração do conceito de espaço evoluiu na experiência da emancipação progressiva das ciências. De início, do físico, a natureza, o cosmos. Em seguida, do *mental* (aí incluída a lógica e a abstração formal). Por fim, do social⁷⁹.

O espaço para Lefebvre, faz parte das forças e meios de produção. É produto dessas mesmas relações. É parte essencial desse processo. O pensamento de Marx é ponto de partida e não de chegada e conclusão.

Em Marx, o conceito de forças produtivas corresponde à combinação da força de trabalho humana com os meios de produção (instrumentos e objetos de trabalho, tais como tecnologia, incluindo infraestrutura, ferramentas, máquinas, técnicas, materiais, conhecimento técnico; a terra e demais recursos naturais). O modo como as pessoas se organizam para sobreviver determina o modo de produção. Cada momento histórico determina como os homens se organizam e como se relacionam. O modo de produção caracteriza tanto o modo pelo qual os meios necessários são apropriados, quanto as relações que se estabelecem a partir de suas vinculações no processo de produção. Um modo de produção está constituído pelas forças produtivas e pelas relações de produção. As forças produtivas expressam a relação dos homens com os objetos e com a força da natureza, no manejo com os quais obtém os bens materiais necessários. O objeto de trabalho é a parte da natureza integrada no processo de produção, a exemplo da terra. A principal força produtiva é o próprio homem – seu corpo, sua energia, sua inteligência, seu conhecimento. As relações de produção (sociais e técnicas) e as forças produtivas constituem o modo de produção, o qual se modifica historicamente⁸⁰.

⁷⁹ LEFEBVRE, Henri. *A produção do espaço*. Trad. Doralice Barros Pereira e Sérgio Martins (do original: *La Production de l'espace*. 4. ed. Paris: Éditions Anthropos, 2000). Primeira versão início – fev. 2006. p. 20.

⁸⁰ MARX, Karl. *O capital*: crítica da economia política, livro terceiro: o processo global de produção capitalista. Trad. de Reginaldo Sant'Anna. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008. v. 6.

Na estrita tradição marxista, o espaço social poderia ser considerado como uma superestrutura (resultado de forças produtivas e de estruturas, de relações de propriedade, entre outras). Entretanto, o espaço entra nas forças produtivas, na divisão do trabalho. O espaço tem relação com a propriedade, com as trocas, com as instituições, a cultura e o saber. O espaço se vende, se compra, tem valor de troca e valor de uso⁸¹. “O conceito do espaço (social) e o próprio espaço escapam, portanto, à classificação ‘base-estrutura-superestrutura’”. O conceito de espaço reúne o mental e o cultural, o social e o histórico⁸².

O espaço tornou-se, para o Estado, um instrumento político de importância capital. O Estado usa o espaço de forma que assegura seu controle de lugares, sua hierarquia estrita, a homogeneidade do todo e a segregação de partes⁸³. O espaço não existe em “si mesmo”. O espaço é produzido⁸⁴.

A cidade, o espaço urbano e a realidade urbana não podem ser concebidos apenas como locais de produção e consumo:

O espaço não é apenas econômico, onde todas as partes são intercambiáveis e tem valor de troca. O espaço não é apenas político para homogeneizar todas as partes da sociedade. Ao contrário... O espaço continua sendo um protótipo permanente do valor de uso que se opõe às generalizações do

⁸¹ O valor de uso é a capacidade que um produto tem para satisfazer determinadas necessidades do homem ou da sociedade no seu conjunto por meio do uso, do consumo ou para servir de meio de produção de outros bens materiais. Esta capacidade resulta das condições naturais, das características das matérias de que o produto é feito e do trabalho concreto despendido na sua produção. O valor de uso está condicionado pelas propriedades físicas, químicas, biológicas e outras propriedades das coisas e também pelas características adquiridas em consequência da atividade humana dirigida a um fim. Algumas coisas satisfazem diretamente as necessidades pessoais do homem, servindo de objetos de consumo pessoal, como os alimentos ou o vestuário; outras servem como meios de produzir matérias-primas, combustíveis ou ferramentas. O valor de troca é medido pelo tempo de trabalho socialmente necessário, ou seja, o tempo padrão, para produzir uma mercadoria. In: MARX, Karl. *O capital: crítica da economia política*. Trad. de Reginaldo Sant’Anna. 22. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004. v 2. p. 53-107.

⁸² LEFEBVRE, *A produção do espaço*, p. 20.

⁸³ GOTTDIENER, Mark. *A produção social do espaço urbano*. Trad. de Geraldo Gerson de Souza. São Paulo: USP, 1993. p. 129-130.

⁸⁴ LEFEBVRE, *A produção do espaço*, p. 3-10.

valor de troca na economia capitalista sob a autoridade de um Estado homogeneizador. O Espaço é um valor, mas ainda assim é tempo ao qual ele está, em última análise, vinculado, porque tempo é nossa vida, nosso valor de uso fundamental. O tempo desapareceu no espaço social da modernidade⁸⁵.

A sociedade industrial e da urbanização provocou a divisão e reivindicação ativa de espaço⁸⁶ por uma multidão de atores e instituições, de modo que produziu uma “explosão de espaços” – a articulação múltipla das relações sociais estratificadas com o espaço. Espaços contraditórios, com dimensionalidades⁸⁷ que ultrapassam as fronteiras do conflito sócio-espacial, de modo a tornar aparente os interesses de pessoas e grupos da sociedade.

A juridicidade integra a própria concepção de produção do espaço de Lefebvre, presente nas atividades da prática social, representações do espaço e espaços de representação, diretamente interconectados na produção do espaço. A normatividade é ao mesmo tempo constitutiva e resultante do ambiente produzido, da organização, da orientação e da co-determinação das atividades. Para Lefebvre, a juridicidade integra a ordem espacial das relações sociais de produção e concorre para o controle das contradições, em benefício dos interesses predominantes na sociedade e seu modo de produção⁸⁸. O direito à cidade, à vida urbana, diferente da urbanização, assume uma condição de humanismo e de democracia renovados. O direito à cidade possui relação direta com o acesso e do valor de uso da cidade. A urbanização no processo industrial da sociedade capitalista privilegia o valor de troca em descaracterização ao urbano, da reunião, da convergência, dos encontros⁸⁹.

Em sua obra⁹⁰ *O Direito à Cidade*, Lefebvre afirma que a cidade

⁸⁵ LEFEBVRE, Henri. “Space: social product and use value”. In: GOTTDIENER, Mark. *A produção social do espaço urbano*. Trad. de Geraldo Gerson de Souza. São Paulo: USP, 1993. p. 132.

⁸⁶ Conflito de classes como se desenvolve no espaço, isto é, como se fosse conflito social e luta entre interesses econômicos em razão da divisão do espaço capitalista.

⁸⁷ Espaço vivido, espaço pessoal, espaço escolástico, espaço de prisão, espaço de exército. Espaço de hospital, espaço da cidade, espaço das relações sociais.

⁸⁸ GOTTDIENER, op. cit., p. 128.

⁸⁹ LEFEBVRE, *O direito à cidade*, p. 81.

⁹⁰ Entre as obras de Lefebvre encontram-se: *A Produção do Espaço*, *O Direito à Cidade*, *A Re-produção das Relações de Produção*, *Espaço e Política*, *A*

preexiste à industrialização e que as cidades são centros da vida social e política onde se acumulam não apenas as riquezas como também os conhecimentos, as técnicas e as obras⁹¹.

A dialética tridimensional de Lefebvre interconecta as dimensões dos conceitos “prática espacial, “representação do espaço” e “espaços de representação”, melhor delineados a seguir com a abordagem sobre a produção do espaço, relacionado com a temática da cidade política, comercial, industrial e da urbanização⁹² no contexto da sociedade do capital.

2.3.1 A produção do espaço

A teoria da produção do espaço de Lefebvre constitui uma epistemologia de fundamentos que contempla os contextos espaciais em diferentes níveis⁹³, vinculativos também dos aspectos jurídico-política.

Lefebvre parte do referencial que o espaço é produzido socialmente. Não existe o espaço em “si mesmo”. O desenvolvimento de sua teoria vincula o conceito relacional de espaço e tempo. O espaço representa, simultaneidade, a ordem sincrônica da realidade social. O tempo corresponde ao processo histórico da produção social⁹⁴.

Espaço e tempo são entendidos como produtos da prática social, resultado e pré-condição da produção da sociedade (relação entre os seres humanos por meio de suas atividades práticas). Por conseguinte, como espaço e tempo são produzidos socialmente, só podem ser compreendidos no contexto de uma sociedade específica. Tal assertiva implica que o espaço e tempo são relacionais e históricos.

Revolução Urbana, entre outras. David Harvey, Mark Gottdiener, Manuel Castells, Milton Santos e Ani Fani Alessandri Carlos integram o rol de autores com pesquisas relacionadas a temática da produção do espaço social, considerados de certa forma seguidores de Lefebvre, e/ou, contra-pontos da referida teoria.

⁹¹ LEFEBVRE, *O direito à cidade*, p. 4.

⁹² Referida abordagem vincula o ponto crítico da problemática da cidade, suscitado por Lefebvre, a partir da cidade industrial que assume o duplo processo (industrialização e urbanização). In: LEFEBVRE, *O direito à cidade*, p. 72.

⁹³ Do global ao local, sem exclusão da ligação relacional das diferentes áreas do conhecimento, ou seja, do social, político, econômico, jurídico, ambiental e cultural.

⁹⁴ No âmbito da geografia crítica vide: SANTOS, Milton. *A natureza do espaço*. 4. ed. São Paulo: Edusp, 2008.

A compreensão da produção do espaço demanda uma análise para além dos fatores materiais e capaz de considerar as redes sociais, relações de poder e conflitos implicados em cada situação, inserindo também a representação do espaço e espaço de representação.

A pergunta que não quer calar é: como o espaço (social) é produzido? A produção do espaço pode ser dividida em três dimensões (também chamadas de formantes ou momentos da produção), a saber: prática espacial, representações do espaço e espaços de representação⁹⁵. Tais dimensões se referem ao espaço também *percebido*, *concebido e vivido*⁹⁶, compreensíveis no conjunto da obra de Lefebvre.

Nesta perspectiva, a análise tridimensional da produção do espaço é descrita na obra de Lefebvre da seguinte forma:

A prática espacial, que engloba produção e reprodução, lugares especificados e conjuntos espaciais próprios de cada formação social, que assegura a continuidade numa relativa coesão. Essa coesão implica, no que concerne ao espaço social e à relação de cada membro de determinada

⁹⁵ A dialética tridimensional da teoria da produção do espaço de Lefebvre congrega os seguintes momentos interconectados: prática social material (Marx); Linguagem e pensamento (Hegel) e o ato criativo, poético (Nietzsche).

⁹⁶ A tríade espaço percebido, espaço concebido e espaço vivido é, ao mesmo tempo, individual e social; não é somente constitutiva da autoprodução do homem, mas da autoprodução da sociedade. Todos os três conceitos denotam processos ativos individuais e sociais ao mesmo tempo. *Espaço percebido*: o espaço tem um aspecto perceptível que pode ser apreendido por meio dos sentidos. Essa percepção constitui um componente integral de toda prática social, ele compreende tudo o que se apresenta aos sentidos; não somente a visão, mas a audição, o olfato, o tato e o paladar. Esse aspecto sensualmente perceptivo do espaço relaciona-se diretamente com a materialidade dos “elementos” que constituem o “espaço”. *Espaço concebido*: o espaço não pode ser percebido enquanto tal sem ter sido concebido previamente em pensamento. A junção de elementos para formar um “todo”, que é então considerado ou designado como espaço, presume um ato que é ligado à produção do conhecimento. *Espaço vivido*: a terceira dimensão de produção do espaço é a experiência vivida do espaço. Essa dimensão significa o mundo assim como ele é experimentado pelos seres humanos na prática da sua vida cotidiana. Neste ponto Lefebvre é inequívoco: o vivido, a sua experiência prática, não se deixa exaurir pela análise teórica. Sempre permanece um excedente, um remanescente, um indizível, o que não é passível de análise apesar de ser o mais valioso resíduo, que só pode ser expresso por meio de meios artísticos. In: SCHMIDT, op. cit., p. 89-109.

sociedade ao seu espaço, ao mesmo tempo de uma competência certa e uma certa performance; As *representações do espaço*, ligadas às relações de produção, à “ordem” que elas impõem e, desse modo, ligadas ao conhecimentos, aos signos, aos códigos, às relações “frontais”; Os *espaços de representação*, apresentam (com ou sem códigos) simbolismos complexos, ligados ao lado clandestino e subterrâneo da vida social, mas também à arte que eventualmente poder-se-ia definir não como código do espaço, mas como código de representação⁹⁷.

Portanto, o espaço (social) vincula o ambiente construído, a

⁹⁷ LEFEBVRE, *A produção do espaço*, p. 36.

Prática espacial: este conceito designa a dimensão material da atividade de interação social. A classificação espacial significa focar no aspecto da simultaneidade das atividades. A prática espacial, em analogia com a dimensão sintagmática da linguagem, denota o sistema resultante da articulação e conexão de elementos ou atividades. Em termos concretos, poder-se-ia pensar como as redes de interação e comunicação se erguem na vida cotidiana (ex. a conexão diária entre casa e o local de trabalho) ou no processo de produção (relações de produção e troca). A representação do espaço: representações do espaço dão uma imagem e também desta forma definem o espaço. Análoga à dimensão paradigmática da linguagem, uma representação espacial pode ser substituída por outra que mostre similaridades em alguns aspectos e diferenças em outros. Representações do espaço emergem do discurso, da fala como tal e, conseqüentemente, encerram formas verbalizadas tais como: descrições, definições e especialmente teorias (científicas) do espaço. Ademais, Lefebvre considera mapas e plantas, informações em fotos e signos dentre as representações do espaço. As disciplinas especializadas envolvidas com a produção dessas representações são a arquitetura e o planejamento e também as ciências sociais. Espaços de representação: a terceira dimensão da produção do espaço é definida por Lefebvre como a inversão (terminológica) da “representação do espaço”. Trata-se da dimensão simbólica do espaço. De acordo com isso, espaços de representação não se referem aos espaços propriamente, mas a algo mais: um poder divino, o logos, o Estado, o princípio masculino e feminino, entre outros. Esta dimensão da produção do espaço refere-se ao processo de significação que se conecta a um símbolo (material). Os símbolos do espaço poderiam ser tomados da natureza como as árvores ou formações topográficas proeminentes, ou eles poderiam ser artefatos, prédios e monumentos; eles poderiam também se desenvolver a partir da combinação de ambos, como por exemplo, as “paisagens”. In: SCHMIDT, op. cit., p. 89-109, 2012.

organização, a orientação e codetermina as atividades, ao mesmo tempo que pode resultar na expressão de valores, normas e experiências sociais:

O espaço social “incorpora” atos sociais, os dos sujeitos ao mesmo tempo coletivos e individuais, que nascem e morrem, padecem e agem. [...] Gerar (produzir) um espaço social apropriado trata-se de um processo. [...]. O espaço social é o da sociedade. O espaço envolve o tempo. Cinde-se-o: descarta o tempo. Através do espaço um tempo social se produz e reproduz; mas esse tempo social se reintroduz com seus traços e determinações: repetições, ritmos, ciclos e atividades⁹⁸.

Nunca é demasiado afirmar que para Lefebvre o espaço faz parte⁹⁹ das forças e meios de produção. É produto e processo dessas mesmas relações sociais de produção e reprodução.

Na perspectiva do espaço como produção social, prossegue-se com a inserção da temática da cidade política, da cidade comercial e do valor de uso, da cidade industrial e da urbanização.

2.3.1.1 A cidade política

Para Lefebvre a cidade preexiste à industrialização e constitui-se em centro da vida social e política¹⁰⁰.

A produção do espaço da cidade política a qual Lefebvre se refere é a da cidade-Estado, com especificidade exemplificativa das atividades da prática espacial ligadas à realidade das cidades Gregas e de Roma.

A especificidade das cidades-Estado Gregas e de Roma, resultantes da reunião de várias aldeias ou tribos estabelecidas num território, permitiu o desenvolvimento da divisão do trabalho e da propriedade mobiliária (dinheiro) sem destruição da propriedade

⁹⁸ LEFEBVRE, *A produção do espaço*, p. 36-37.

⁹⁹ Observa-se que para Lefebvre, muito diferente dos economistas políticos marxistas (concepção de espaço apenas ao ambiente construído), as propriedades da dialética das relações espaciais se articulam com as propriedades das relações exteriorizadas do modo de produção em inúmeros níveis. In: GOTTDIENER, op. cit., p. 128.

¹⁰⁰ LEFEBVRE, *O direito à cidade*, p. 4.

coletiva ou antes “comunitária” do solo¹⁰¹. Não se pode esquecer que nas referidas cidades havia uma minoria de livres cidadãos com poderes sobre os outros membros da cidade: mulheres crianças, escravos e estrangeiros.

A cidade estabelecia a ligação de seus elementos associados à forma de propriedade comunal (“propriedade privada comum” ou “apropriação primitiva”) dos cidadãos ativos, os quais se opunham aos escravos¹⁰². A forma associativa na ordenação da cidade-Estado constituía uma democracia, porém, com elementos estreitamente hierarquizados e submetidos às exigências da cidade.

Lefebvre destaca que “no transcorrer da história da cidade Estado, a propriedade privada pura e simples (do dinheiro, do solo, dos escravos) se fortalece, sem abolir os direitos da cidade sobre o território”¹⁰³.

A divisão do trabalho retratada na República de Platão¹⁰⁴ e na Política de Aristóteles¹⁰⁵, aparecem descritas na concepção de Lefebvre na separação entre cidade e campo, como as primeiras e fundamentais divisões do trabalho. Tratava-se de uma divisão do trabalho conforme os sexos e idades (divisão biológica e técnica). Nas palavras de Lefebvre:

A divisão social do trabalho entre cidade e campo corresponde à separação entre trabalho material e trabalho intelectual, e, por conseguinte, entre o natural e o espiritual. À cidade incumbe o trabalho intelectual: funções de organização e de direção,

¹⁰¹ LEFEBVRE, *O direito à cidade*, p. 28.

¹⁰² Idem, *ibidem*, p. 28.

¹⁰³ Idem, *ibidem*, p. 28.

¹⁰⁴ A República é uma descrição da melhor forma de Constituição; o político é uma investigação, estudo e descrição do melhor tipo de governante – o rei filósofo, que possui a ciência do Bom governo. O Rei-Filósofo estaria ao centro da cidade, os trabalhadores produtivos produziram a alimentação e vestuário a partir do entorno da cidade, os guerreiros (cidadãos de posse de armas) ficariam encarregados de conferir proteção à cidade. Platão viveu na época da decadência da gloriosa democracia ateniense e seus escritos examinam, analisam e denunciam a degradação da Pólis. In: PLATÃO, *op. cit.*; BOBBIO, Norberto. *Teoria das formas de governo*. Trad. Sérgio Bath. 7. ed. Brasília: UnB, 1994. p. 53.

¹⁰⁵ “A Constituição é a estrutura que dá ordem à cidade, determinando o funcionamento de todos os cargos públicos e sobretudo da autoridade soberana” (1278b). In: ARISTÓTELES, *op. cit.*; BOBBIO, *Teoria das formas de governo*, p. 55.

atividades políticas e militares, elaboração do conhecimento teórico (filosofia e ciências). A totalidade se divide; instauram-se separações, inclusive a separação entre *Physis* e o logos, entre teoria e a prática e, na prática, as separações entre práxis (ações sobre os grupos humanos), *poiéses* (criação de obras), *techné* (atividade armada com técnicas e orientada para os produtos). O campo, ao mesmo tempo realidade prática e representação, vai trazer imagens da natureza, do ser, do original. A cidade vai trazer as imagens do esforço, da vontade, da subjetividade, da reflexão, sem que essas representações se afastem de atividades reais. Dessas imagens confrontadas vão nascer grandes simbolismos. Ao redor da cidade Grega, acima dela, dispõe-se o *cosmos*, espaços ordenados e luminosos, hierarquia de lugares¹⁰⁶.

Na referida citação resta evidenciada a concepção da produção tripartite do espaço na concepção de Lefebvre: as atividades da prática espacial (relações entre seres humanos em suas atividades de produção da vida e da cidade), as representações do espaço (campo-cidade com correspondente divisão do trabalho) e espaços de representação ligados ao simbolismo e significados de tudo o que emerge da ação humana no espaço produzido/vivido da cidade política. Ainda, nesse sentido, o próprio Lefebvre destaca que

na cidade grega triunfa, não sem lutas o espírito apoliniano, o símbolo luminoso da razão que coordena; em compensação, na cidade etrusco-romana triunfa o lado demoníaco do urbano. O filósofo não admite a separação; não concebe que o mundo, a vida, a sociedade, o cosmos (e mais tarde a história) possam não mais constituir um todo. A filosofia, portanto, nasce da cidade, com a divisão do trabalho e suas modalidades múltiplas.¹⁰⁷

Denota-se claramente que o logos da cidade grega não encontrava-se separado do logos filosófico, atento em não fracionar na linguagem a totalidade da vida urbana e a vida da cidade com suas

¹⁰⁶ LEFEBVRE, *O direito à cidade*, p. 28-29.

¹⁰⁷ Idem, *ibidem*, p. 29.

riquezas, conhecimentos, técnicas e obras.

A cidade política tinha seu centro organizacional forte representado em seus monumentos e lugares (ágora, acrópole). Havia a plenitude do espaço político (aquele da *citê* da Cidade-Estado) instaurado no espaço natural¹⁰⁸.

Não se trata de localizar no espaço preexistente uma necessidade ou uma função, mas, ao contrário, trata-se de espacializar uma atividade social, ligada a uma prática no seu conjunto, produzindo um espaço apropriado¹⁰⁹.

Em sua obra *O direito à cidade*, Lefebvre volta sua análise na direção da entrada para a prática do direito à vida urbana, sem prescindir da condição humanista e da defesa de uma democracia renovadas.

Lefebvre vai além da historicidade apresentada da cidade-Estado! Vai buscar na já anunciada dialética tridimensional os argumentos para estabelecer a crítica à produção do espaço na teia das relações sociais de produção e reprodução¹¹⁰ das relações de produção na sociedade industrial e do capitalismo, porém, sem deixar de adentrar na análise antecedente da produção da cidade comercial da idade média.

2.3.1.2 A cidade comercial e do valor de uso

Produção do espaço comercial e valor de uso são as duas categorias centrais de análise que delineiam a abordagem do presente tópico sobre as cidades medievais, em seguimento à teoria da produção do espaço de Lefebvre:

A noção e a imagem do centro comercial datam de fato da Idade Média. Corresponde a pequena e média cidade medieval. Mas hoje o valor de troca prevalece a tal ponto sobre o valor de uso que quase suprime este último¹¹¹.

A produção do espaço comercial do renascimento das cidades na idade média diferencia-se significativamente do espaço da sociedade

¹⁰⁸ LEFEBVRE, *A produção do espaço*, p. 47.

¹⁰⁹ LEFEBVRE, Henri. *Espaço e política*. Trad. Margarida Maria de Andrade e Sérgio Martins. Belo Horizonte: UFMG, 2008.

¹¹⁰ LEFEBVRE, Henri. *A re-produção das relações de produção*. Trad. Antônio Ribeiro e M. Amaral. Porto: Publicações Escorpião, 1973.

¹¹¹ LEFEBVRE, *O direito à cidade*, p. 13.

industrial produzido na modernidade, objeto da abordagem subsequente.

A história registra que, com o declínio do Império Romano ocorreu também a derrocada das cidades ocidentais, dando lugar a propriedade feudal do solo, com servos no lugar dos escravos. Dissolveu-se a relação cidade, propriedade e relações de produção no modo vigente até então¹¹².

Quanto à produção do espaço no contexto do renascimento das cidades, na Idade Média, Lefebvre teoriza que,

com o Renascimento das cidades, há por um lado organização feudal da propriedade e da posse do solo (as comunidades camponesas têm uma posse costumeira e os senhores a posse “eminente”, como mais tarde se dirá) e por outro lado uma organização corporativa das profissões e da propriedade urbana. Ainda que no princípio dominada pela propriedade senhorial do solo, esta dupla hierarquia contém a condenação dessa propriedade e da riqueza imobiliária. Donde um conflito profundo, essencial para a sociedade medieval. “A necessidade de se associar contra os cavaleiros saqueadores (estes mesmos associados), a necessidade de mercados comuns numa época em que o industrial era artesão, a concorrência dos servos em liberdade condicional, servos que acorriam para as cidades cujas riquezas aumentavam, a organização feudal inteira fez nascer as corporações. Os pequenos capitais

¹¹² “O período medieval caracterizou-se pela preponderância do feudalismo, estrutura econômica, social, política e cultural que se edificou progressivamente na Europa-Centro-Occidental em substituição à estrutura escravista da antiguidade romana. O feudalismo começou a se formar no final do Império Romano do Ocidente e das invasões bárbaras, alcançando o seu apogeu no final da Idade Média, período compreendido entre os séculos V e X. O declínio do feudalismo, que já se esboçava no século X, prosseguirá até o século XV, constituindo o período convencionalmente chamado de Baixa Idade Média. Não é raro encontrarmos a expressão Idade Média Central, referente ao período do apogeu feudal, situado entre os séculos VII e o XIII, aproximadamente. Após 476, com a ruína de Roma e o fim do escravismo, a população deixou as cidades, buscando sobrevivência no campo. A agricultura, praticada nas vilas (grandes propriedades agrárias), constituiu a base de uma economia auto-suficiente, cujos desdobramentos conduziram à formação do mundo agrário-feudal”. In: VICENTINHO, op. cit., p. 107.

lentamente economizados por artesãos isolados e seu número estável no meio de uma população crescente desenvolveram o sistema de companheiros e aprendizes; coisa que estabeleceu nas cidades uma hierarquia semelhante à dos campos¹¹³.

Para Lefebvre a cidade tem uma história e sempre manteve as relações com a sociedade em seu conjunto, composição e funcionamento.

Na Idade Média, a cidade era concentrada em pequeno espaço, lugar mesclado de produção e de trocas comerciais fortalecidas por uma economia monetária gradual que estimulou um novo sistema de valores, trabalho, comércio e dinheiro. Havia um ideal de igualdade e ao mesmo tempo de divisão social da cidade. O fortalecimento no século XIV de grandes corporações e mercadores aliados conferiu maior poder comercial e local às cidades¹¹⁴.

Le Goff também identifica o período da Idade Média Central (séculos XI-XIII) com o apogeu do desenvolvimento do feudalismo no âmbito da produção rural e de fortalecimento da expansão comercial no âmbito da economia de mercado, marcos da retomada da vida urbana, aumento da população e cidades¹¹⁵. Para Grossi,

A cidade é, portanto nesse segundo período medieval, um extraordinário laboratório consuetudinário e ativo eficiente. O costume citatino, é para cada *civitas*, mais que um instrumento para regular as relações jurídicas; é com efeito, um instrumento político, pois indica uma relativa autonomia no âmbito do grande invólucro imperial¹¹⁶.

Destaca-se que o movimento e/ou luta existente, à época acima referida, era centralmente em defesa de uma *iurisdictio* autônoma, simbolizada no conjunto de normas consuetudinárias¹¹⁷. O costume¹¹⁸

¹¹³ LEFEBVRE, *O direito à cidade*, p. 31.

¹¹⁴ LE GOFF, *Por amor às cidades*, p. 25.

¹¹⁵ LE GOFF, Jacques. *O apogeu da cidade medieval*. Tradução de Antônio de Pádua Danesi. São Paulo: Martins Fontes, 1992; OLIVEIRA, Odete Maria de. *Teorias globais e suas revoluções: impérios de poder e seus modos de produção*. Ijuí: Ed. Unijuí, 2005. v. 2. p. 54.

¹¹⁶ GROSSI, *A ordem jurídica medieval*, p. 225.

¹¹⁷ Idem, *ibidem*, p. 225.

ensejava a prática social espacial das atividades e comportamento.

As atividades da prática espacial de comércio existentes nas cidades da Idade Média produziram uma nova realidade social, uma relação (dialética) no espaço, a partir de sua história. O espaço produzido surge como relação espacial engendrada entre o urbano e o rural- cidade e campo. O espaço social se produz e se reproduz em conexão com as forças produtivas (e as relações de produção)¹¹⁹. Lefebvre exemplifica que foi o trabalho social que transformou a Toscana a partir do século XIII¹²⁰.

¹¹⁸ “O costume é um comportamento repetido na convicção de que seja bom comportar-se assim. Essa definição é mais ampla do que a aceita pelos juristas, porque o costume é um fato social que se estende para além do Direito”. In: LOSANO, Mário G. *Os grandes sistemas jurídicos: introdução aos sistemas jurídicos europeus e extra-europeus*. Trad. Marcelo Varejão. São Paulo: Martins Fontes, 2007. p. 319; “Como dizemos nós juristas – em costumes, isto é em fatos coletivamente repetidos, repetidos porque sustentados por uma convicção sempre mais generalizada, e que na constância da repetição encontram sua eficácia vinculante, ou seja, sua normatividade”. In: GROSSI, Paolo. *Primeira lição sobre direito*. Tradução de Ricardo Marcelo Fonseca. Rio de Janeiro: Forense, 2011. p. 27.

¹¹⁹ LEFEBVRE, *A produção do espaço*, p. 69-70.

¹²⁰ “A Toscana. A partir mais ou menos do século XIII, a oligarquia urbana (comerciantes, burgueses) transforma os domínios senhoriais (*os latifúndia*) que ela possui por herança ou adquire. Sobre essas terras, ela instala o “colonato parciário”: colonos no lugar de servos. O colono recebe sua parte no produto; ele tem, portanto, interesse em produzir, mais que o escravo e o servo. O movimento que se produz então, e que produz uma nova realidade social não se baseia nem sobre a cidade (o urbano) considerada à parte, nem sobre o campo tomado isoladamente, mas sobre sua relação (dialética) no espaço, a partir de sua história. A burguesia urbana deseja ao mesmo tempo alimentar as pessoas da cidade, investir na agricultura, se apoiar no território inteiro, suprir o mercado de cereais, de lãs, de peles sobre seu controle. Então ela transforma o país e a paisagem [...] Na Toscana, e alhures à mesma época na França, não houve apenas produção material e aparição de formas sociais ou produção social de realidades materiais. O espaço produzido não foi nem rural, nem urbano, mas resultado de sua relação espacial engendrada. Causa e razão desta transformação: o crescimento das forças produtivas, as do artesanato, da indústria nascente, as da agricultura. Mas o crescimento não ocorre senão da relação “cidade-campo”, e por consequência através dos grupos motores do desenvolvimento: a oligarquia urbana, uma fração de camponeses. Resultado: uma maior riqueza, logo, um maior sobre produto, resultado que reage sobre suas condições. O luxo, a construção de palácios e monumentos permite aos artistas, e de início aos pintores, dizerem a seu modo o que se faz; fazer ver o

O espaço social produzido e reproduzido na referida relação espacial engendradora entre o urbano e o rural – cidade e campo, no contexto das cidades medievais, insere características que revelam certa oposição entre o valor de uso e o valor de troca. A oposição entre o *valor de uso* (a cidade e a vida urbana, o tempo urbano) e o *valor de troca* (os espaços comprados e vendidos, o consumo dos produtos, dos bens, dos lugares e dos signos) ainda não aparecem em plena luz como na expansão das forças produtivas do capitalismo na modernidade¹²¹.

As cidades retomaram seu desenvolvimento sem perder a relação entre cidade-campo, em perspectiva solidária, com prevalência do uso principal da cidade. A cidade aparece como obra – valor de uso e o produto como valor de troca:

As cidades apoiam as comunidades camponesas e a libertação dos camponeses, não sem se aproveitarem disso em seu próprio benefício. A própria cidade é uma *obra*, e esta característica contrasta com a orientação irreversível na direção ao dinheiro, na direção das trocas, na direção dos *produtos*. Com efeito a obra é valor de uso e o produto valor de troca. O uso principal da cidade, isto é das ruas e das praças, dos edifícios e dos monumentos, é a festa (que consome improdutivamente, sem nenhuma outra vantagem além do prazer e do prestígio, enormes riquezas em objetos e em dinheiro). Realidade complexa, isto é, contraditória. As cidades medievais, no apogeu de seu desenvolvimento, centralizam as riquezas; os grupos dirigentes investem improdutivamente uma grande parte dessas riquezas nas cidades que dominam¹²².

A concepção da produção tripartite do espaço na concepção de

que eles discernem. Eles descobrem, teorizam a perspectiva porque um espaço em perspectiva lhes é oferecido: porque esse espaço foi produzido. A obra e o produto só se distinguem através da análise retrospectiva. [...]. Ao fim desse processo emerge uma nova representação do espaço expressa pelos pintores, arquitetos e geômetras. O saber sai de uma prática, acrescentando-lhe a elaboração: formalização, encadeamento lógico”. In: LEFEBVRE, *A produção do espaço*, p. 70-71.

¹²¹ LEFEBVRE, *O direito à cidade*, p. 28.

¹²² Idem, *ibidem*, p. 5-6.

Lefebvre (prática espacial, representações do espaço e espaços de representação) ligam a experiência expressa nas relações de produção do espaço da cidade comercial e do valor de uso na Idade Média Central. A prática insere o fazer cotidiano da vida na relação das atividades cidade-campo; os espaços de representação envolvem as partes e funções que compõem os elementos da cidade-campo, e as representações do espaço evidenciam-se nos costumes locais e de uma *lex*¹²³ não desvinculada da realidade da cidade comercial, do valor de uso e de trocas¹²⁴.

A cidade medieval era a mediação entre as mediações, pois continha uma ordem próxima e a mantinha, sustentava relações de produção e propriedade, era o local de sua reprodução. A cidade mantinha relações na ordem distante que a sustentava, porém, projetava-se sobre o local e sobre o plano da vida imediata. Cidades italianas, flamengas, inglesas e francesas eram animadas e dominadas por

¹²³ A *lex* é realidade subjetivamente complexa, para a qual concorrem vários sujeitos: um sujeito determinante, o *populus*, que tem, com o próprio assentimento, uma função ativa, para cuja utilidade é promulgada e que depois é obrigado a observá-la; um segundo sujeito, o cientista-jurista que dá a *lex* forma técnica e conteúdos; um terceiro sujeito, o príncipe que é chamado unicamente a conferir a sanção da sua autoridade. In: GROSSI, A *ordem jurídica medieval*, p. 175.

¹²⁴ Karl Marx na obra “*O capital*”, conceitua o que é mercadoria, valor de uso e valor de troca. Em síntese, as mercadorias são todos aqueles bens que perfazem as necessidades sociais e individuais e que por sua vez possuem duplo valor: valor de uso e valor de troca. O valor de uso é sempre medido pelo consumo (utilidade). O pequeno produtor rural, por exemplo, produz batatas, arroz, feijão e mandioca e outras culturas de subsistência simplesmente pra satisfazer suas necessidades sem trocá-las ou vendê-las. Estará produzindo meramente valores de uso... No entanto, falta-lhe muitas outras coisas e precisa destas (roupas e panelas...). Tem e não precisa, precisa mas não tem! Resolver esta contradição é necessário. Indo ao mercado (comércio) entra numa relação social, local em que adquire o que não tem e precisa e dispensa o que tem e não precisa. Em outras palavras, dispensa as 20 sacas de batatas e recebe as roupas e as panelas. Os produtos trocados tornaram-se mercadorias, pois, além de possuírem concretamente valores de uso, realizaram seu valor de troca. Foram realizadas as trocas e saciadas as necessidades. Entretanto, à primeira vista, os produtos trocados, nos parecem que foram medidos pela quantidade de um produto e a de outro. Será? O que há de realmente comum entre os objetos trocados? Há de comum o tempo de trabalho gasto pra produzir determinado produto. O tempo de trabalho não aparece. O que aparece é a forma do valor (objeto que pode ser comercializado). In: MARX, Karl. *O capital*. São Paulo: Berthand Brasil, 1987. v. 1 e v. 2. p. 93.

mercadores e banqueiros como obra, significando bem mais valor de uso do que de valor de troca. Referida cidade continua a ser para a atualidade “modelo de uma realidade urbana onde o *uso* (a fruição, a beleza, o encanto dos locais de encontro) predomina sobre o lucro e o proveito, sobre o valor de troca, sobre os mercados e suas exigências e coações”¹²⁵. Nesta perspectiva,

O dinheiro¹²⁶ e a mercadoria¹²⁷, ainda “*in statu nascendi*”, não forneciam apenas uma “cultura”, mas um espaço. A originalidade da praça do mercado não foi oprimida pelo esplendor dos edifícios religiosos e políticos. A base da riqueza permaneceu a propriedade fundiária, a da terra. A revolução medieval faz entrar o comércio na cidade e o instala no centro do espaço urbano e transformado. A praça do mercado, difere da ágora como do fórum, livre de acesso, se abre para todas as partes do território circundante (que a cidade domina e explora), sobre a rede de estradas e caminhos¹²⁸.

Registra-se aqui que o capitalismo comercial e bancário, no apogeu das cidades medievais, já havia tornado móvel a riqueza e os circuitos de troca, com redes de transferência de dinheiro, porém, ainda havia a prevalência da agricultura sobre a indústria e da propriedade da terra pelos senhores feudais.

A ordem jurídico-política estava circunscrita não apenas na forma cotidiana de ordenação da vida da cidade e da realidade! Referida ordem também determinava a circulação da riqueza, de mercadorias, do ouro e das relações do poder político-econômico.

Foram as cidades mesmo anterior à industrialização que

¹²⁵ LEFEBVRE, *O direito à cidade*, p. 46-47.

¹²⁶ “As moedas venezianas se difundiram em toda a Europa e na bacia do Mediterrâneo, servindo como instrumento comercial até 1797, quando Napoleão Invadiu e dissolveu a República Vêneta”. In: DAL RI JÚNIOR, op. cit., p. 57.

¹²⁷ “A mercadoria é antes de mais nada, um objeto externo que por suas propriedades satisfaz as necessidades humanas, sejam qual for a natureza; a origem delas provenha do estômago ou da fantasia. Não importa como a coisa satisfaça a necessidade humana, se diretamente como meio de subsistência, objeto de consumo, ou diretamente como meio de produção”. In: MARX, *O capital*, p. 41.

¹²⁸ LEFEBVRE, *A produção do espaço*, p. 209.

aceleraram o crescimento da produtividade e possibilitaram a arrancada para a indústria, concorrendo para a deterioração da centralidade e o caráter urbano das cidades¹²⁹.

2.3.1.3 A cidade industrial e da urbanização

Para Lefebvre a industrialização pressupõe a ruptura do sistema urbano preexistente. Sua tese funda-se em argumentos de que,

a cidade e a realidade urbana dependem do valor de uso. O valor de troca e a generalização da mercadoria pela industrialização tendem a destruir, ao subordiná-las a si, a cidade e a realidade urbana, refúgios do valor de uso, embriões de uma virtual predominância e de uma revalorização do uso¹³⁰.

O sistema urbano preexistente era o da sociedade medieval (o modo de produção feudal) que se estabeleceu no espaço anteriormente constituído, com seus castelos, monastérios, catedrais, comunidades camponesas e cidades, berço e arrancada da acumulação¹³¹ na Europa Ocidental.

Entretanto, na posição defendida por Lefebvre, a expansão das forças produtivas do capitalismo na modernidade criou seu próprio espaço, em que

[...] a cidade gera algo de diferente, algo que a ultrapassa: no plano econômico, gera a indústria; no plano social, gera a propriedade de bens móveis (não sem transigir com as formas feudais de propriedade e de organização); no plano político, finalmente, gera o Estado. Esse o resultado histórico da primeira grande luta das classes e das formas sociais na Europa: cidade contra campos, burguesia contra feudalismo, propriedade de bens móveis e propriedade privada contra propriedade fundiária e comunitária¹³².

¹²⁹ LEFEBVRE, *O direito à cidade*, p. 8.

¹³⁰ Idem, ibidem, p. 6.

¹³¹ “A utilização da mais-valia como capital, a sua reconversão em capital, chama-se acumulação”. In: MARX, *O capital*, p. 189.

¹³² LEFEBVRE, Henri. *O pensamento marxista e a cidade*. Póvoa de Varzim: Tipografia Camões, 1972. p. 44.

Em sua teoria da produção do espaço, Lefebvre complementa a assertiva expressa, da forma seguinte:

O capitalismo e o neo-capitalismo produziram o espaço abstrato que contém o “mundo da mercadoria”, sua “lógica” e suas estratégias à escala mundial, ao mesmo tempo que a potência do dinheiro e a do Estado político. Esse espaço abstrato apóia-se em enormes redes de bancos, centros de negócios de grandes unidades de produção. E também no espaço das auto-estradas, dos aeroportos, das redes de informação. Neste espaço, a cidade, berço da acumulação, lugar da riqueza, sujeito da história, centro do espaço histórico, explodiu.¹³³

Importante registrar que para Lefebvre a prática social cria obras e produz coisas a partir do trabalho¹³⁴. A produção no sentido marxista ultrapassa a oposição filosófica do “sujeito” e do “objeto”, bem como as relações construídas pelos filósofos a partir desta separação. É o trabalho humano a origem e a fonte da produção – da racionalidade ativa da produção de obras e produtos. Aliás, sentido de *produção* que foi diluída pela ideologia produtivista, do economismo grosseiro e brutal na sociedade do capitalismo e do neo-capitalismo que produziram o espaço abstrato que contém o mundo da mercadoria, ocultando a sua origem e fonte¹³⁵.

A urbanização e o urbano contêm o sentido da industrialização para Lefebvre. A produção industrial implica a urbanização. A produção industrial, após certo crescimento, produz a urbanização; fornece as condições desta e lhe abre possibilidades. A problemática se desloca e torna-se a problemática do desenvolvimento urbano¹³⁶.

O processo de urbanização em escala mundial e o crescimento das cidades evidenciam o aprofundamento da contradição entre o valor de uso e o valor de troca no/do espaço social urbano. A cidade e a vida urbana, enquanto produção social, perderam muito do valor de encontro

¹³³ LEFEBVRE, *A produção do espaço*, p. 51.

¹³⁴ O trabalho é independente de todas as formações sociais, condição da existência humana, necessidade natural de mediar a própria vida humana. In: MARX, *O capital*, p. 46.

¹³⁵ LEFEBVRE, *A produção do espaço*, p. 64-65.

¹³⁶ LEFEBVRE, *O direito à cidade*, p. 80.

pela própria complexidade gerada pela cidade industrial e da urbanização.

A formação e a expansão dos centros urbanos são sínteses do movimento da sociedade capitalista contemporânea, ou seja, expressam, concomitantemente, a ordem e a desordem global, a acumulação da riqueza e a generalização da miséria, a concentração e a segregação. Enfim, o espaço urbano acaba por configurar-se “como lugar dos enfrentamentos e confrontações, unidade das contradições”¹³⁷.

A cidade política, comercial e do valor de uso “explode em pedaços”! O processo duplo (industrialização-urbanização) produz o duplo movimento, condensação-dispersão (estouro). É, portanto, em torno desse ponto que se situa a problemática atual da cidade e da realidade urbana (do urbano)¹³⁸.

Nesta perspectiva, a reprodução das relações de produção com a industrialização e urbanização, produziu um espaço em que

O capitalismo de Estado em geral, tem a necessidade da cidade como centro (centro de decisões e centro também de riqueza, de informação, de organização do espaço). Ao mesmo tempo, fazem explodir e fragmentar-se e desaparecer a “cidade” como centro historicamente constituído, como centro político. A centralidade desmorona-se no seio do espaço que gera, quer dizer, no seio das relações de produção existentes e da sua reprodução¹³⁹.

Destaca-se que o centro inclui e atrai os elementos que o constituem como tal (as mercadorias, os capitais, as informações, etc.) e que em breve o saturam. A análise de Lefebvre se dirige no sentido de que o imenso processo do capitalismo apoderou-se da cidade e fê-la explodir, gerando um espaço social a partir da indústria e da divisão técnica do trabalho, aprofundando as contradições no/do espaço.

Santos, em perspectiva similar às categorias de análise de Lefebvre, atesta que o processo de produção, nos marcos da sociedade capitalista, expressa-se por meio de uma configuração específica do

¹³⁷ LEFEBVRE, Henri. *A revolução urbana*. Belo Horizonte: UFMG, 1999. p. 160.

¹³⁸ LEFEBVRE, *O direito à cidade*, p. 72.

¹³⁹ LEFEBVRE, *A re-produção das relações de produção*, p. 17-18.

espaço social, abrangendo sua forma, função e estrutura¹⁴⁰ pela qual se objetiva. O fenômeno da alienação objetivado no espaço social produz a percepção do espaço social, de igual forma, parcial, truncada, fragmentada e humanamente desvalorizada. O mercado e o espaço constituem forças modeladoras da sociedade, numa trama articulada de pontos que asseguram a produção e a reprodução de diferenças profundamente desiguais, contraditórias e alienadas¹⁴¹.

A formação econômica e social moderna implica a dimensão representada pelo espaço. A produção social do espaço na modernidade realiza uma inversão de sentido na realidade até então predominante! A realidade urbana modifica as relações de produção, sem, aliás, ser suficiente para transformá-las. A realidade urbana se torna força produtiva, como a ciência. O espaço e a política do espaço “exprimem” as relações sociais, porém, reagem sobre elas¹⁴².

O processo de urbanização difere do urbano. O urbano se constitui num processo inacabado, é o horizonte possível. O urbano realiza-se com a superação dos obstáculos que se apresentam na realidade.

A urbanização da sociedade sob o domínio do capital move-se no sentido de produzir a mercantilização da totalidade¹⁴³ das relações e dos espaços.

O conceito de sociedade urbana destacado por Lefebvre difere do conteúdo produzido pela urbanização capitalista. A percepção destaque é que o avanço qualitativo da produção econômica proporcionado pelo processo de industrialização resultou num fenômeno qualitativamente novo: a urbanização da sociedade. Neste sentido,

¹⁴⁰ “A estrutura espacial, isto é, o espaço organizado pelo homem, é como as demais estruturas sociais, uma estrutura subordinada-subordinante. E como as outras instâncias, o espaço, embora submetido à lei da totalidade, dispõe de uma certa autonomia que se manifesta por meio de leis próprias, específicas de sua própria evolução”. In: SANTOS, Milton. *O espaço do cidadão*. 7. ed. São Paulo: Edusp, 2007. p. 80.

¹⁴¹ Idem, ibidem, p. 80,

¹⁴² LEFEBVRE, *A revolução urbana*, p. 24.

¹⁴³ A ampliação e a complexificação do processo de produção estende-se à totalidade da sociedade, ou, ainda, à totalidade das relações sociais. In: CARLOS, Ana Fani A. *A (re)produção do espaço urbano*. São Paulo: Edusp, 2008.

a reprodução das relações de produção não coincide mais com a reprodução dos meios de produção; ela se efetua através da cotidianidade, através dos lazeres, da cultura, através da escola e da universidade, através das extensões e proliferações da antiga cidade, ou seja, através do espaço inteiro¹⁴⁴.

Com a globalização¹⁴⁵ o espaço inteiro se transforma em lugar da reprodução das relações sociais de produção. O espaço moderno e urbanizado apresenta-se, ao mesmo tempo, homogêneo e fragmentado, separado e ordenado. Os diferentes espaços de produção e reprodução social se encontram articulados e estabelecem relação de dependência entre si. O tempo e o espaço onde acontece a reprodução da força de trabalho encontram-se separados e reunidos ao mesmo tempo. Essa é a dinâmica que compõe o esquema da reprodução do espaço capitalista: Esses espaços separados da produção, como se fosse possível aí ignorar o trabalho produtivo, são lugares da recuperação. Tais lugares, aos quais se procura dar um ar de liberdade e de festa, que se povoam de signos que não têm a produção e o trabalho por significado, estão estreitamente ligados ao trabalho produtivo¹⁴⁶.

Lefebvre qualifica a teorização da produção do espaço sob a hegemonia do capital globalizado. A produção da cidade-mercadoria, enquanto expressão da captura e remodelagem do espaço, segundo a lógica do capital mundial, impõe a necessidade de tornar “invisíveis” as contradições sociais gritantes decorrentes desse mesmo processo. A fragmentação e a produção do espaço, tornado mercadoria em escala planetária, provocam profundas e múltiplas contradições. Não é possível reduzir o espaço a uma localização geográfica, ou mesmo às relações de

¹⁴⁴ LEFEBVRE, *A revolução urbana*, p. 47.

¹⁴⁵ Milton Santos, na análise sobre a produção do espaço, utiliza as noções de verticalidades e horizontalidades, a fim de expor a dinâmica que se impõe no cenário da globalização. Primeiramente, identifica a definição das verticalidades enquanto um conjunto de pontos que formam um “espaço de fluxos”, que, por sua vez, são determinados por atores do “tempo rápido” que hegemonizam o processo. Por conseguinte, esse “espaço de fluxos” expressa, “[...] um sistema dentro da totalidade-espaço, já que para efeitos dos respectivos atores o que conta é, sobretudo, esse conjunto de pontos adequados às tarefas produtivas hegemônicas, características das atividades econômicas que comandam este período histórico”. In: SANTOS, Milton. *Por uma economia política da cidade*. 2. ed. São Paulo: Edusp, 2009. p. 106.

¹⁴⁶ LEFEBVRE, *Espaço e política*, p. 50.

posse e propriedade. A dinâmica impressa no espaço social, ao mesmo tempo, em que se apresenta como local concreto da ação realizada, abre a possibilidade da manifestação de novas ações¹⁴⁷.

Em síntese, Lefebvre ao mesmo tempo que aprofunda a análise da produção do espaço gerado no seio da sociedade industrial da urbanização, defende a luta pela cidade voltada à apropriação coletiva, à cidade como direito à vida urbana transformada e renovada. Ao lado da revolução econômica e revolução política (democracia e autogestão) é necessário uma revolução cultural permanente capaz de transformar a produção do espaço enquanto práxis de recuperação do urbano – simultaneidade do encontro, da cidade como obra e fruição do direito de uso, da troca não apenas subordinada ao comércio e ao lucro.

2.4 A RECONFIGURAÇÃO DA PRODUÇÃO DO ESPAÇO JURÍDICO-POLÍTICO A PARTIR DO ESTADO MODERNO

A continuidade da maturidade dos tempos¹⁴⁸ prossegue notadamente em relação à experiência jurídico-política a partir do Estado moderno.

A experiência jurídica vinculou a reconfiguração da produção do espaço com a edificação dos fundamentos do direito moderno, regulamentador das relações sócio-políticas e econômicas processadas entre os séculos XVI e XVIII, sem prescindir da estrita ligação com o

¹⁴⁷ As ações das atividades produtivas hegemônicas atuam verticalmente no sentido de unificação e homogeneização do tempo real, representado pelas frações de territórios, a subordinação do “relógio universal” determinado pela temporalidade das empresas globais. Como contraponto à lógica hegemônica das verticalidades econômicas, Santos aponta a existência das “horizontalidades”, sendo estas identificadas com o “espaço banal”, o espaço de “todos” corresponde à possibilidade de manifestação de integrações solidárias, cuja natureza pode pertencer a diferentes campos, seja econômico, seja social, cultural ou geográfico. Na horizontalidade do espaço banal, é possível a integração de ações desenvolvidas por diferentes atores, com seus diferentes “tempos”, em um espaço comum. As horizontalidades, nas palavras do autor, são as contrarracionalidades, ou seja, “[...] formas de convivência e de regulação criadas a partir do território e que se mantêm nesse território a despeito da vontade de unificação e homogeneização, características da racionalidade hegemônica típica das verticalidades”. In: SANTOS, *Por uma economia política da cidade*, p. 109.

¹⁴⁸ GROSSI, *A ordem jurídica medieval*, p. 157-247.

Estado¹⁴⁹. A dimensão da experiência política implicou a produção do espaço com a criação do Estado, institucionalidade¹⁵⁰ dotada do monopólio da produção e da distribuição das leis, com centralidade do poder e da soberania¹⁵¹.

A anunciada experiência jurídico-política, a partir do Estado moderno, inseriu os fundamentos da edificação do direito moderno,

¹⁴⁹ A estrita ligação da atuação do Estado contribuiu intensivamente para que entre as múltiplas definições da palavra Direito consta-se também a de ordenamento jurídico. In: BOBBIO, Norberto. *Dicionário de política*. Brasília: UNB, 1997.

¹⁵⁰ A noção de institucionalidade pressupõe a de instituição. Para Hauriou instituição é prática social que se repete constantemente e que acaba adquirindo um reconhecimento no (in)consciente social coletivo, podendo se transformar em instituto consuetudinário. O Reconhecimento difuso cria um instituto tutelado por uma norma consuetudinária, transforma a prática em norma consuetudinária e posteriormente em instituição jurídica, a qual poderá ser reconhecida pelo Estado. In: HAURIOU, Maurice. *La teoria de la institucion y de la fundacion*: ensaio de vitalismo social. Trad. de Arturo Enrique Sampay. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1968.

¹⁵¹ “*Soberania e Estado moderno* – Em sentido restrito, na sua significação moderna, o termo Soberania aparece, no final do século XVI, juntamente com o de Estado, para indicar, em toda sua plenitude, o poder estatal, sujeito único e exclusivo da política. Trata-se do conceito político-jurídico que possibilita ao Estado moderno, mediante sua lógica absolutista interna, impor-se à organização medieval do poder, baseada, por um lado, nas categorias e nos Estados, e, por outro, nas duas grandes coordenadas universalistas representadas pelo papado e pelo império: isto ocorre em decorrência de uma notável necessidade de unificação e concentração de poder, cuja finalidade seria reunir numa única instância o monopólio da força num determinado território e sobre uma determinada população, e, com isso, realizar no Estado a máxima unidade e coesão. *Soberania política* – O termo Soberania se torna, assim, o ponto de referência necessário para teorias políticas e jurídicas muitas vezes bastante diferentes, de acordo com as diferentes situações históricas, bem como a base de estruturas estatais muitas vezes bastante diversas, segundo a maior ou menor resistência da herança medieval; mas é constante o esforço por conciliar o poder supremo de fato com o de direito. A Soberania, enquanto poder de mando de última instância, achasse intimamente relacionada com a realidade primordial e essencial da política: a paz e a guerra. Na Idade Moderna, com a formação dos grandes Estados territoriais, fundamentados na unificação e na concentração do poder, cabe exclusivamente ao soberano, único centro de poder, a tarefa de garantir a paz entre os súditos de seu reino e a de uni-los para a defesa e o ataque contra o inimigo estrangeiro”. In: BOBBIO, *Dicionário de política*, p. 1.179-1.181.

imbricados com a construção do projeto sociocultural da modernidade. Tal assertiva encontra sustentação basilar no pensamento do sociólogo do Direito Boaventura de Souza Santos.

Na concepção teórica de Boaventura de Souza Santos,

o projeto sociocultural da modernidade constituiu-se entre o século XVI e final do século XVIII. Só a partir daí se inicia verdadeiramente o teste do seu cumprimento histórico e esse momento coincide com a emergência do capitalismo enquanto modo de produção dominante nos países da Europa que integraram a primeira grande onda de industrialização.¹⁵²

A afirmação de Boaventura de Souza Santos fundamenta-se na especificidade histórica do capitalismo centrado nas relações de produção que se instaurou entre capital e trabalho, determinantes da emergência e generalização de um sistema de trocas caracterizadamente capitalista.

Entretanto, para deixar claro o significado do projeto sociocultural da modernidade, o próprio Boaventura de Souza Santos esclarece:

O projeto sociocultural da modernidade é um projeto muito rico, capaz de infinitas possibilidades e, como tal, muito complexo e sujeito a desenvolvimentos contraditórios. Assenta em dois pilares fundamentais, o pilar da regulação e o pilar da emancipação. São pilares, eles próprios, complexos, cada um constituído por três princípios. O pilar da regulação é constituído pelo princípio do Estado, cuja articulação se deve principalmente a Hobbes; pelo princípio do mercado, dominante, sobretudo, na obra de Locke; e pelo princípio da comunidade, cuja formulação domina toda a filosofia política de Rousseau. Por sua vez o pilar da emancipação é constituído por três lógicas de racionalidade: a racionalidade estético-expressiva da arte e da literatura; a racionalidade moral-prática da ética e do direito; e a racionalidade cognitivo-instrumental da ciência e da técnica.¹⁵³

¹⁵² SANTOS, Boaventura de Souza. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. São Paulo: Cortez, 1995. p. 78.

¹⁵³ Idem, ibidem, p. 77.

Os dois pilares fundamentais do projeto sócio-cultural da modernidade, ou seja, os pilares da regulação e o pilar da emancipação, mantêm estreita ligação de correspondência. Não se pode separar emancipação racional da regulação. A emancipação racional¹⁵⁴ voltada a orientar a vida prática dos cidadãos implica na consequente regulação das condutas e procedimentos individuais e sociais. Da mesma forma, é na comunidade que se expressa o modo de idealizar, perceber e identificar o estético, que se apresenta a racionalidade estético-expressiva¹⁵⁵. A racionalidade moral-prática¹⁵⁶ vincula-se primordialmente ao princípio do Estado. Aqui o Estado aparece como ente dotado do monopólio da produção e da distribuição do Direito, definindo e fazendo cumprir aquilo que fora minimamente normatizado e programado. Por último, o pensar científico e técnico encontrou no mercado a forma de instrumentalizar objetivamente as ideias de individualidade e concorrência, norteadoras da transformação da ideia de ciência¹⁵⁷ como força produtiva¹⁵⁸.

Para Bedin, entre os fatores que impulsionaram a formação do Estado Moderno, encontram-se:

¹⁵⁴ A referida emancipação racional significa a superação das visões de mundo tradicionais e vigentes da era Feudal, uma vez que um novo modo de pensar se implementava na onda vertiginosa do capitalismo ocidental emergente, com novas orientações para a vida prática dos cidadãos.

¹⁵⁵ A racionalidade estético expressiva anunciada dirige-se ao novo modo com que os cidadãos, integrantes da comunidade, passaram a ver, admirar e valorar a arte enquanto expressão da vida, no cenário das intensas mudanças processadas na era moderna, com destaque a partir do Renascimento.

¹⁵⁶ No que se refere à racionalidade moral-prática, pode-se afirmar, esta quer significar o modo de operacionalizar a vida cotidiana dos cidadãos a partir da regulamentação por lei, com destaque para o Estado enquanto editor soberano e controlador da aplicação das leis.

¹⁵⁷ “Como Bacon sublinhará, a natureza e a ação humana obedecem às mesmas leis; o movimento da terra e dos planetas em torno do sol, às mesmas regras que as máquinas. Por isso a ciência pode tornar-se a servidora da indústria humana. A ciência não é mais filosofia; nesse sentido torna-se autônoma tende não mais pertencer ao gênero da especulação desinteressada. Tende a se subordinar, nesse começo do século XVII, às razões mais prosaicas: a serviço de nossas necessidades materiais”. In: VILLEY, Michel. *A formação do pensamento moderno*. Trad. Claudia Berlinger. São Paulo: Martins Fontes, 2009. p. 590.

¹⁵⁸ SANTOS, *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*, p. 77.

a luta contra os poderes locais e universais da religião como fonte de legitimidade e de identidade do Estado; a constituição dos monopólios estatais (distribuição da justiça, emprego da violência legítima, arrecadação de impostos, etc.) e a delimitação territorial e pessoal do Estado moderno. Em relação ao primeiro aspecto, a luta contra os poderes locais e universais, é importante observar que, nos séculos XVI e XVII, os monarcas dominaram ou aniquilaram os principais poderes que lhe faziam concorrência¹⁵⁹.

Referidos fatores contribuíram decisivamente para o Estado, dentro de suas fronteiras, tornar-se absoluto e a ampliar a centralidade de seu poder, por meio das guerras e tributos.

Wolkmer afirma que o Estado moderno se edificou por meio de um longo e acidentado processo histórico que começou entre os séculos XII a XIV e estendeu-se até fins do século XVIII, graças à especificidade da combinação de fatores internos e externos das formações sociais ocidentais, bem como com o impacto das profundas transformações estruturais, de natureza socioeconômica, político-jurídico e ético-cultural que se articularam nas dimensões daquela temporalidade. Ainda, teoriza no sentido de que o Estado moderno apresenta, portanto, dois momentos: o Estado Absolutista (soberano, monárquico e secularizado) e o Estado Liberal (capitalista, liberal e representativo)¹⁶⁰.

Para Bonavides, o Estado é o monopolizador do poder, o detentor da soberania, o depositário da coação incondicionada e, torna-se, em determinados momentos, algo semelhante à criatura, que na imagem bíblica, se volta contra o criador¹⁶¹.

À época, entre alguns dos grandes teóricos que se preocuparam com a questão do Estado moderno soberano, pode-se citar Nicolau Maquiavel (com a especificidade da esfera política); Jean Bodin (formulação do conceito de Soberania e o estabelecimento de suas

¹⁵⁹ BEDIN, A *Idade Média e o nascimento do Estado Moderno*: aspectos históricos e teóricos, p. 82.

¹⁶⁰ WOLKMER, Antônio Carlos. *Elementos para uma crítica do Estado*. Porto Alegre: Sérgio Fábri, 1990. p. 26-27.

¹⁶¹ BONAVIDES, Paulo. *Do Estado Liberal ao Estado Social*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1972. p. 2-3.

prerrogativas) e, Thomas Hobbes (forma de justificação do poder centralizado e suas implicações políticas)¹⁶².

Maquiavel¹⁶³ sustenta sua concepção na assertiva de que o Estado tem a sua razão de ser na necessidade de emancipar a esfera pública da moral e da religião, haja vista que a sobrevivência e os interesses da nação não podem ficar à mercê de pressupostos da justiça e bondade. Também, a especificidade do poder político se funda na prevalência dos interesses da nação, motivo que “*os fins justificam os meios*”.¹⁶⁴

O pensamento de Jean Bodin¹⁶⁵ influenciou significativamente para a formulação do conceito de soberania e ao mesmo tempo para fundamentar a autoridade do “rei como imperador de seu reino”.¹⁶⁶ Nas suas várias obras, em particular na *Les Six Livres de la République*¹⁶⁷,

¹⁶² BEDIN, A *Idade Média e o nascimento do Estado Moderno*: aspectos históricos e teóricos, p. 89-130. Neste sentido, vide: BOBBIO, *Teoria das formas de governo*; HOBBS, Thomas. *Leviatã ou matéria, forma e poder em Estado Eclesiástico e Civil*. Trad. Risina D'Angina. São Paulo: Martin Claret, 2009.

¹⁶³ Maquiavel era filho de um licenciado em Direito. Em 1498 foi nomeado secretário da segunda Chancelaria de Florença, cargo que ocupou até 1512. Nunca foi governante, mas um alto funcionário público, por vezes enviado em missões diplomáticas ao estrangeiro. Sempre se identificou apenas como “secretário Fiorentino”. Em dada altura caiu em desgraça, retirando-se da vida pública para o campo. Foi aí que redigiu a sua obra mais célebre, O PRÍNCIPE, escrita em 1513, mantida no Index pela Igreja até 1850. In: AMARAL, Diogo Freitas do. *História do pensamento político ocidental*. Coimbra: Almedina. 2011. p. 118.

¹⁶⁴ BEDIN, Gilmar Antônio. *A sociedade internacional e o século XXI*: em busca da construção de uma ordem mundial justa e solidária. Ijuí: Unijuí, 2001. p. 125-127

¹⁶⁵ Jean Bodin, francês, nasceu em 1530 em Angers, e morreu em Laon com 66 anos. Filho de pequenos comerciantes e de avô advogado. Formou-se em Direito na Universidade de Toulouse, que então rivalizava em prestígio com a de Paris. Aí ensinou por cerca de uma década. Aos 30 anos mudou-se para Paris onde foi admitido como advogado. No cenário da forte crise que se abatia sobre a França à época, Bodin adere a uma “terceira via” e preconiza o fortalecimento do poder real. Foi deputado pelos “*estados gerais*” de Blois e publica sua obra *Le Six Livres de la République* (Os seis livros da República). In: AMARAL, op. cit., p. 161.

¹⁶⁶ BEDIN, *A sociedade internacional e o século XXI*: em busca da construção de uma ordem mundial justa e solidária, p. 125.

¹⁶⁷ BODIN, Jean. *Les six livres de la République*. Paris: Fayard, 1968. Disponível em: <<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:redede.virtual.bibliotecas:livro:1968;000199250>>. Acesso em: 6 out. 2016.

Jean Bodin, lançou as bases para a afirmação de um poder absoluto, perpétuo, incondicionado e unitário do soberano sobre os súditos. A autoridade constituída vincula os demais sujeitos pelo dever da obediência. Todos, em escalas diferentes, deveriam prestar obediência ao soberano. A pretensão de Bodin, ao constituir a sua teoria sobre o instituto da cidadania, era intimamente ligada à necessidade de instituir uma noção de poder público que viesse a dar suporte ao Estado Absoluto. “A cidadania apareceu no dia em que a soberania se manifestou”. O Poder público, fundamento da soberania, e da cidadania, se manifesta na relação de sujeição pessoal de cada indivíduo ao soberano.¹⁶⁸

Thomas Hobbes¹⁶⁹ foi o principal articulador de um sistema lógico e coerente para apresentar a necessidade do Estado Despótico. A partir do momento em que se constitui o Estado, deixa, portanto, de ter valor o Direito natural (que na realidade não era respeitado, no estado de natureza) e o único Direito que vale é o civil ou do Estado¹⁷⁰. Afirma Hobbes que quando os homens concordam entre si em submeterem-se a um homem, ou a uma assembleia de homens, voluntariamente, com a esperança de serem protegidos por ele contra os outros, pode-se chamar a este de Estado Político ou um Estado por Instituição.¹⁷¹

Michel Hardt e Antonio Negri identificam a soberania moderna como um conceito surgido e moldado na reação europeia da dominação tanto dentro (Europa) como fora de suas fronteiras (domínio europeu sobre o mundo). Referidos autores identificam a configuração nascente do conceito de soberania com três momentos da constituição da modernidade europeia a saber: a descoberta do plano da imanência; a

¹⁶⁸ DAL RI JÚNIOR; OLIVEIRA, op. cit., p. 43-47.

¹⁶⁹ Thomas Hobbes nasceu em Wesport, Malmesbury (Inglaterra), e morreu em Hardwich. Filho de um pastor Anglicano, foi educado por um tio e depois frequentou a Universidade de Oxford. Como preceptor do Conde Devonshire, veio a conhecer personalidades famosas, como Bacon e Galileu, e viajou bastante pela Europa. Sentindo-se ameaçado pela contestação crescente à monarquia absoluta dos Stuarts, que tinha defendido na pessoa de Carlos I (1625-1649), resolveu exilar-se em Paris, onde permaneceu durante 11 anos (1640-1651). Foi precisamente aí que Hobbes redigiu uma vasta bibliografia científica, histórica e filosófica, da qual se destaca a sua obra prima, *O leviathan* (Leviatã), obra somente publicada somente no domínio de Carlos II (1640-1651). In: AMARAL, op. cit., p. 168.

¹⁷⁰ BOBBIO, Norberto. *O positivismo jurídico*: lições de filosofia do direito. Trad. Márcio Plugliesi. São Paulo: Ícone, 1996. p. 35.

¹⁷¹ HOBBS, op. cit., p. 127.

reação contra essas forças imanentes e a crise na forma de autoridade; a resolução parcial e temporária dessa crise na formação do Estado moderno com um *locus* de soberania que transcende e medeia o plano de forças imanentes.¹⁷²

Dallari considera que entre os autores há quem se refira ao conceito de soberania como um poder do Estado, enquanto outros preferem concebê-la como qualidade do poder do Estado. Kelsen entende a soberania como expressão da unidade de uma ordem¹⁷³. Para Heller¹⁷⁴ e Reale a soberania é uma qualidade essencial do Estado, enquanto Jellinek prefere qualificá-la como nota essencial do poder do Estado¹⁷⁵.

Losano insere a teoria da soberania entre as definições de direito. Para referido autor,

Definindo o direito em função do sujeito do qual ele deriva, as teorias estatistas diretamente ligadas ao Estado moderno, afirmam que só as normas promulgadas pelo poder soberano são direito. É uma teoria útil para determinar o direito do Estado centralizado em relação à infinidade de usos locais e direitos particulares, de um lado, e em relação aos ordenamentos normativos concorrentes da igreja, dos mercadores e dos povos, do outro. [...] A definição do direito como emanção do poder soberano é pensada em função do Estado laico e centralizado de tipo europeu¹⁷⁶.

Entretanto, sabe-se que a consolidação do Estado moderno, com uma soberania *una, indivisível, inalienável e imprescritível*¹⁷⁷, sempre

¹⁷² HARDT, Michel; NEGRI, Antonio. *Império*. Trad. Berilio Vargas. 2. ed. Rio de Janeiro: Record, 2001. p. 88.

¹⁷³ KELSEN, Hans. *Princípios do direito internacional*. Trad. de Gilmar Antonio Bedin e Ulrich Dressel, Revisão da Tradução de Arno Dal Ri Júnior. Ijuí: Ed. Unijuí, 2010. p. 154-156.

¹⁷⁴ HELLER, Hermann. La soberanía – contribución a la teoría del derecho estatal y del derecho internacional. Traducción y estudio preliminar de Mario de La Cueva. México: La Fundación, Escuela Nacional de Jurisprudencia, A.C., e Fondo de Cultura Económica, 1995.

¹⁷⁵ DALLARI, op. cit., p. 79.

¹⁷⁶ LOSANO, op. cit., p. 556.

¹⁷⁷ *Una* porque não se admite num mesmo Estado a convivência de duas soberanias; *Indivisível* porque, além das razões que impõem a sua unidade, se

ligada a uma concepção de poder, intensificou-se com o processo de urbanização, com o surgimento e crescimento de cidades comerciais e industriais, inicialmente na Europa e, posteriormente, no ocidente. Tal centralidade do Estado, da unidade de uma ordem, não deixa de explicitar uma concepção monista, enquanto necessidade pragmática de controle e intervenção social e econômica.

A aceleração dos ritmos de intercâmbio comercial, as trocas de mercadorias, a divisão do trabalho entre cidade-campo, a mudança de costumes, moradias, vestuário, alimentação e o novo modo cultural de pensar e ver o mundo, intensificaram a suplantação do antigo regime feudal, dando vazão à estruturação do modo de produção capitalista. O mundo ocidental tornava-se, aos poucos, geograficamente unificado, principalmente nas transações econômico-comerciais¹⁷⁸.

Evidentemente, com o surgimento do mundo moderno, de modo geral, muitas transformações advieram nas diferentes esferas sócio-política, econômica e jurídica das sociedades. Tais mudanças também impulsionaram, de forma direta, o papel do Estado na consolidação, sustentação e legitimação da proposta pela qual se pautava o projeto da modernidade imerso no contexto do capitalismo.

O Estado, inserido no contexto vertiginoso da onda do capitalismo, tornou-se um agente ativo das transformações ocorridas na comunidade e no mercado, adaptando-se constantemente a tais mudanças.

Histórica e politicamente, a compacta atuação dos Estados e o mercado, com destaque inicial para os Estados da Europa Ocidental e posteriormente da América do Norte, evidenciou a progressiva regulamentação dos mercados, dos aparelhos de controle e monopólios, da condução das guerras, da luta pelo controle desses mercados, por meio da sua permanente intervenção na regulação e institucionalização

aplica à universalidade dos fatos ocorridos no Estado, sendo inadmissível a existência de várias partes separadas da mesma soberania.

¹⁷⁸ Registra-se que o desenvolvimento da expansão das transações econômico-comerciais refere-se ao mundo ocidental, visto que a própria Revolução Industrial desenvolveu-se inicialmente na Inglaterra, estendendo-se pelos países da Europa Central e posteriormente para a América. O mundo Oriental, por contar com uma filosofia político-cultural bem diferenciada a orientar as ações práticas dos indivíduos, não fora inicialmente atingido pelas mudanças processadas pelo desenvolvimento operado nos países do Ocidente, pelo menos até a virada do milênio.

dos conflitos entre capital e trabalho.¹⁷⁹

Por outro lado, a comunidade, até então basicamente concebida a partir da ideia de Rousseau¹⁸⁰, enquanto comunidade concreta de cidadãos com soberania efetivamente do povo, reduziu-se à agregação competitiva de interesses particulares (suporte da esfera pública), e o indivíduo livre e igual (suporte da esfera privada) enquanto constitutivo básico da sociedade civil.¹⁸¹

Aliado ao projeto da modernidade, o Estado moderno apresenta-se com o discurso ideológico da concretização para as sociedades de um desenvolvimento harmonioso nas esferas sociopolítico e econômicas. Tal concepção de desenvolvimento vem embasada nas ideias de progresso, autonomia, superação da crise, do ideal de justiça, de segurança jurídica, bem comum e igualdade formal para todos os cidadãos. Os ideais enunciados encontram sustentação não apenas nas ideias renascentistas, mas especialmente na influência cultural provocada pela Revolução Francesa, fundamentadora da base teórica, social e política da própria revolução industrial que, de forma gradativa, desencadeou-se no Ocidente.

Por outro lado,

a Sociedade internacional como “nós” a conhecemos surgiu a partir da afirmação da sua unidade política central: O Estado moderno Soberano. Bedin afirma que estes dois fenômenos são indissociáveis e se transformaram, durante aproximadamente 300 anos da história humana (1648-1948), nas referências políticas mais importantes e na força determinante das possibilidades de realização da vida no planeta,

¹⁷⁹ SANTOS, *Pela mão de Alice*: o social e o político na pós-modernidade, p. 84-85.

¹⁸⁰ O pensamento de Jean Jacques Rousseau, filósofo-político nascido em Genebra em 1712, influenciou decisivamente o movimento iluminista, com sua obra “*O Contrato Social*”, expressiva que o cidadão é legislador e súdito ao mesmo tempo, devendo prevalecer sempre a vontade geral. Entretanto, com a Revolução Francesa, a teoria do direito natural fundada no Contrato Social de Rousseau assumiu uma caracterização individualista, posto em prática pela Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, a qual realçou o princípio natural na liberdade individual do homem. Neste sentido, vide: ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Os pensadores*. São Paulo: Nova Cultural, 1997.

¹⁸¹ SANTOS, *Pela mão de Alice*: o social e o político na pós-modernidade, p. 81.

sem esquecer de sua importância na formação das identidades¹⁸².

A soberania do Estado-Nação, fundada na ideologia unificadora do princípio da nacionalidade, teve a contribuição destacada do italiano Pascoali Stanislao Mancini¹⁸³, ao proclamar que somente as nações devem ser consideradas sujeitos de Direito¹⁸⁴. Mancini considerava Nações e, portanto, sujeitos de direito, as sociedades que apresentassem uma identidade com elementos naturais e históricos comuns, assim como uma consciência social¹⁸⁵.

Entretanto, as profundas transformações¹⁸⁶ processadas no contexto internacional, notadamente no segundo pós-guerra, fez com que a Comunidade internacional¹⁸⁷ deixasse de se configurar como uma entidade da qual faziam parte poucos e robustos Estados, centrados em fazer predominar os próprios interesses nas ações e política internacional.

Pode-se afirmar que houve significativa reconfiguração do espaço a partir do Estado moderno, gerado no seio da sociedade industrial e da urbanização. Houve significativa transformação em relação ao modo de produção das cidades-Estado e das cidades comerciais e do valor de uso medievais. Ainda, não se pode negar que a ordenação político-jurídica dos Estados Nacionais, com grande número de Federações fez ressurgir a delegação de poder para as municipalidades e comunidades territoriais,

¹⁸² BEDIN, Gilmar Antônio. *A sociedade internacional clássica: aspectos históricos e teóricos*. Ijuí: Ed. Unijuí, 2011. p. 14.

¹⁸³ MANCINI, Pascoali Stanislao. *Direito Internacional (Diritto Internazionale Prelezioni)*. Ijuí: Ed. Unijuí, 2003.

¹⁸⁴ DAL RI JÚNIOR, Arno; OLIVEIRA, Odete Maria de (org.). *Cidadania e nacionalidade: evolução histórica e fundamentos político-jurídicos de cidadania*. Ijuí: Ed. Unijuí, 2002. p. 76.

¹⁸⁵ Idem, ibidem, p. 76. Vide também: DAL RI JÚNIOR, Arno; VELOSO, Paulo Potiara de Alcântara; LIMA, Lucas Carlos (org.). *A formação da ciência do direito internacional*. Ijuí: Ed. Unijuí, 2014.

¹⁸⁶ Vide: POLANYI, Karl. *A grande transformação: as origens de nossa época*. Trad. Fanny Wrobel. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

¹⁸⁷ A Comunidade Internacional não é uma sociedade humana universal que tenha como membros primários a totalidade de indivíduos que vivem sobre o planeta. Os membros primários da Comunidade internacional são entidades físicas, mas também entidades políticas. A Comunidade internacional como o nome denuncia, necessariamente pressupõe a existência de coletividades nacionais, ou estatais, com as suas características, estruturas e instituições. Vide: AGO, Roberto. *Revista Sequência*, n. 56, p. 9-28, jun. 2008.

ligadas às cidades e/ou localidades, objeto de estudo subsequente.

O monismo é ameaçado pela própria força que o criou. Com a formação do Estado moderno a sociedade passou a se caracterizar por uma estrutura monista, com monopolização da produção jurídica por parte do Estado¹⁸⁸. Todavia, tal monismo jurídico, caracterizado em seus aspectos de estatalidade, unicidade, positivação e racionalidade, aponta para o desgaste dos fundamentos do paradigma teórico-positivista da ciência jurídica, refletindo o constante desajuste entre as estruturas socioeconômicas e as Instituições jurídico-políticas¹⁸⁹.

¹⁸⁸ BOBBIO, Norberto. *O positivismo jurídico*: lições de Filosofia do Direito, p. 35.

¹⁸⁹ WOLKMER, Antonio Carlos. *Pluralismo jurídico*: fundamentos de uma nova cultura jurídica. São Paulo: Alfa Omega, 1994. p. 43-52.

3 A PRODUÇÃO DO ESPAÇO JURÍDICO-POLÍTICO DOS MUNICÍPIOS COMO SUJEITOS DO DIREITO INTERNACIONAL

O estudo da produção do espaço jurídico-político da cidade, relacionado ao município, levou em consideração o modo de produção¹⁹⁰ social das cidades-Estado, das cidades comerciais e do valor de uso¹⁹¹ medievais, reconfigurados a partir do Estado moderno, inserto no contexto da sociedade industrial e da urbanização.

A ordenação político-jurídica dos Estados Nacionais fortaleceu centralmente o Estado como sujeito de direito e as organizações internacionais que constituem e de que são membros. Entretanto, as transformações processadas ao longo do século XX, entre estas as Conferências de Paz de Haia, a experiência das duas guerras mundiais, a Liga das Nações e a criação da ONU, as Conferências de Viena, a guerra fria e a dinâmica imposta pela globalização econômica influíram decisivamente para fazer ressurgir o debate sobre os sujeitos emergentes da sociedade internacional contemporânea, incluindo aqueles situados na dimensão subnacional e local – governos não centrais (Estados, municípios e comunidades territoriais não estatais).

Em continuidade, o presente estudo, referente aos sujeitos do

¹⁹⁰ O modo de produção do espaço explicitado na teoria de Lefebvre tem seu ponto de partida no pensamento de Marx e não o seu ponto de chegada e conclusão. Em Marx o espaço é considerado como uma superestrutura (resultado de forças produtivas e de estruturas, de relações de propriedade, entre outras). Em Lefebvre o espaço entra nas forças produtivas, na divisão do trabalho. O espaço tem relação com a propriedade, com as trocas, com as instituições, a cultura e o saber.

¹⁹¹ Explicita-se, sem redundâncias, de que o valor de uso é a capacidade que um produto tem para satisfazer determinadas necessidades humanas ou da sociedade no seu conjunto por meio do uso, do consumo ou para servir de meio de produção de outros bens materiais. In: MARX, *O capital: crítica da economia política*, p. 57-63.

Em Lefebvre, a concepção da produção tripartite do espaço (prática espacial, representações do espaço e espaços de representação) ligam a experiência expressa nas relações de produção do espaço da cidade comercial e do valor de uso na Idade Média Central. A prática insere o fazer cotidiano da vida na relação das atividades cidade-campo; os espaços de representação envolvem as partes e funções que compõem os elementos da cidade-campo e, as representações do espaço evidenciam-se nos costumes locais e de uma normatividade não desvinculada da realidade da cidade comercial, do valor de uso e de trocas. In: LEFEBVRE, *A produção do espaço*, p. 20.

direito internacional, implica na compreensão preliminar da definição do próprio direito internacional e sua vinculada aplicação à sociedade internacional contemporânea. Também implica na abordagem do marco jurídico do caso Bernadotte – remissivo à decisão da Corte Internacional de Justiça (CIJ), da contribuição da teoria histórico-crítica de Paolo Grossi e da teoria institucionalista de Santi Romano, para uma possível revisão do conceito de sujeito de direito internacional. Ainda, insere-se os avanços sobre o debate da natureza jurídica das comunidades infraestatais na Europa e a definição de sujeito de direito internacional e classificação de Jean Touscoz, além da caracterização dos referidos sujeitos em suas especificidades.

3.1 O DIREITO INTERNACIONAL APLICADO À SOCIEDADE INTERNACIONAL

O manual de direito internacional público, editado na França por Ding, Dallier e Pellet, define o direito internacional como o direito aplicável à sociedade internacional. “A denominação direito internacional é hoje em dia a mais correntemente utilizada para designar o direito da sociedade internacional”.¹⁹²

Para Carreau e Bichara, o direito internacional consiste essencialmente num conjunto de regras escritas e não escritas que regem as relações entre os membros da sociedade internacional, no intuito de assegurar a justiça internacional, a segurança internacional, a proteção dos direitos humanos e o desenvolvimento econômico¹⁹³.

A definição proposta por Touscoz acentua o caráter universal do Direito e das instituições internacionais, sendo o Direito Internacional apresentado como o Direito das gentes (*jus gentium* segundo a expressão antiga) que se aplica a todas as pessoas e em todos os lugares¹⁹⁴.

O direito aplicável à sociedade internacional implica no reconhecimento da existência de uma sociedade internacional distinta da sociedade nacional ou da sociedade interna, ou ainda estatal. Por conseguinte, a sociedade internacional delimita os campos de aplicação

¹⁹² DING, Nguyen Quoc; DALLIER, Patrick; PELLET, Alain. *Direito internacional público*. Trad. Vítor Marques Coelho. 2. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2003. p. 37.

¹⁹³ CAREAU, Dominique; BICHARA, Jahyir-Philippe. *Direito internacional*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015. p. 32.

¹⁹⁴ TOUSCOZ, Jean. *Direito internacional*. Trad. de Nuno Cana Mendes. Portugal: Publicações Europa-América Ltda., 1993. p. 23.

do direito internacional e do direito interno. Ainda, confirma o vínculo sociológico necessário entre direito e sociedade como produto social verificado no tempo e no espaço¹⁹⁵.

A sociedade internacional clássica era relativamente simples, pois composta exclusivamente de Estados que apresentavam uma homogeneidade quanto as suas estruturas no plano político, econômico e social. A sociedade internacional clássica do século XIX foi, antes de qualquer coisa, interestatal, de Estados soberanos e iguais (se forem abstraídas algumas raras “organizações internacionais”, criadas na última parte do século XIX)¹⁹⁶.

Após a primeira guerra, a criação da Sociedade de Nações (SDN), pelo tratado de Versalhes de 1919, a criação da Organização Internacional do Trabalho (OIT), a criação do Banco de Pagamentos Internacionais (*Bank for International Settlements* – BIS) em 1930, as diversas conferências Pan-Americanas, a Conferência Interamericana de consolidação da Paz realizada em Buenos Aires em 1936, a criação da ONU em 1945 e a carta de criação da Organização dos Estados Americanos em 1948, provocaram o nascimento de uma nova categoria de sujeitos do direito internacional¹⁹⁷.

Com o fim da segunda guerra mundial, a sociedade internacional conheceu turbulências consideráveis – transformações horizontais e verticais. No plano horizontal, novos sujeitos são trazidos à cena, de modo que essa sociedade perde a sua homogeneidade inicial e passa a se caracterizar, agora, pela sua “heterogeneidade”. No plano vertical, os novos campos aparecem e ampliam a esfera de influência do direito internacional¹⁹⁸.

A polêmica existente na doutrina acerca dos sujeitos do direito internacional, explicitada pela concepção do direito internacional clássico, de caráter interestatal, pela qual apenas os Estados soberanos são sujeitos de direito internacional, não mais se sustenta. As profundas transformações processadas no contexto internacional fizeram com que a Comunidade internacional¹⁹⁹ deixasse de se configurar como uma

¹⁹⁵ DING; DALLIER; PELLET, op. cit., p. 37.

¹⁹⁶ CARREAU; BICHARA, op. cit., p. 13.

¹⁹⁷ Idem, ibidem, p. 18-19.

¹⁹⁸ Idem, ibidem, p. 20.

¹⁹⁹ “A Comunidade Internacional não é uma sociedade humana universal que tenha como membros primários a totalidade de indivíduos que vivem sobre o planeta. Os membros primários da Comunidade internacional são entidades físicas, mas também entidades políticas. A Comunidade internacional como o nome denuncia, necessariamente pressupõe a existência de coletividades

entidade da qual faziam parte poucos e robustos Estados, centrados em fazer predominar os próprios interesses nas ações e política internacional²⁰⁰.

Nestas condições, Touscoz afirma que a sociedade internacional é pluridimensional: compõe-se de membros muito variados que mantêm relações muito diversas, que o Direito internacional regula. Ainda, que o Direito Internacional não pode ser definido com base na noção de Estado. Se esta construção pôde ter fundamento científico no século XIX e no começo do século XX, já não tem, na atualidade, nenhuma pertinência, dadas as transformações que ocorreram na sociedade internacional²⁰¹.

A defesa da concepção do direito internacional baseada na evidência de que há novos sujeitos emergentes, incluindo aqueles situados na dimensão subnacional e local – governos não centrais (Estados, municípios e comunidades territoriais não estatais), realça a importância do estudo a seguir delineado, o qual desafia a edificação teórico/prática, capaz de conferir maior relevo de abordagem às atividades²⁰² desenvolvidas pelos referidos sujeitos emergentes e que são objeto de uma regulamentação internacional, sem desmerecer os espaços limites impostos pelo direito internacional aos sujeitos tradicionais e sujeitos emergentes.

O desenvolvimento temático sobre os sujeitos emergentes do direito internacional, ao dar maior destaque às atividades dos referidos sujeitos, evidencia o vínculo sociológico²⁰³ necessário entre direito e sociedade como produto social verificado no tempo e no espaço²⁰⁴. Não

nacionais, ou estatais, com as suas características, estruturas e instituições”. In: AGO, op. cit., p.15-16.

²⁰⁰ SANTA CATARINA nas relações internacionais: desafios da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina no cenário internacional. In: DAL RI, Arno (org.). *As sombras da soberania: a condição jurídica de Estados Federados e governos infraestatais no Direito Internacional*. Florianópolis: Fundação Boatech, 2010. p. 23.

²⁰¹ TOUSCOZ, op. cit. p.25.

²⁰² “De fato, não são tanto os espaços em si quanto as atividades que aí têm lugar que são objeto de uma regulamentação internacional”. In: DING; DALLIER; PELLET, op. cit., p. 413.

²⁰³ “[...] mais que qualquer outra disciplina jurídica, o Direito Internacional faz largamente apelo às diversas ciências sociais” (sociologia, psicologia, geografia, ciências política e econômica), e muito particularmente à história e à filosofia”. In: TOUSCOZ, op. cit., p. 23.

²⁰⁴ DING; DALLIER; PELLET, op. cit., p. 37.

existe o espaço em “si mesmo”. O estudo precedente evidenciou a partir dos escritos de Lefebvre que, espaço e tempo são conceitos relacionais. O espaço representa simultaneidade, a ordem sincrônica da realidade social. O tempo corresponde ao processo histórico da produção social. Espaço e tempo são entendidos como produtos da prática social, resultado e pré-condição da produção da sociedade (relação entre os seres humanos por meio de suas atividades práticas). Por conseguinte, como espaço e tempo são produzidos socialmente, só podem ser compreendidos no contexto de uma sociedade específica – a sociedade internacional contemporânea, aberta em acolher os novos sujeitos emergentes do direito internacional.

3.2 O CASO BERNADOTTE COMO MARCO JURÍDICO INICIAL DA REVISÃO DO CONCEITO DE SUJEITO DE DIREITO INTERNACIONAL PÚBLICO

O caminho trilhado na definição dos sujeitos de direito internacional vincula as condições históricas do aparecimento dos respectivos sujeitos no direito internacional. Por isso, na sequência, foram inseridas referências à doutrina clássica, à escola sociológica e à decisão do Tribunal Internacional de Justiça (CIJ), no caso Bernadotte²⁰⁵.

Ding, Dallier e Pellet ao versarem sobre os membros da comunidade internacional e os sujeitos de direito internacional, registram que:

Em direito, só podem ser considerados membros da comunidade internacional as entidades que são os destinatários diretos das normas internacionais. Um membro da comunidade internacional é um sujeito de direito internacional, e inversamente²⁰⁶.

Referidos autores afirmam que a doutrina clássica, favorável a uma concepção exclusivamente interestatal do direito internacional e da comunidade internacional, apenas reconhece o Estado como membro da

²⁰⁵ Referido caso vincula a consulta realizada à Corte Internacional de Justiça (CIJ) sobre reparação dos danos sofridos em serviço das Nações Unidas, em referência ao conde Sueco Falke Bernadotte, morto em serviço das Nações Unidas, em 1948.

²⁰⁶ DING; DALLIER; PELLET, op. cit., p. 413.

comunidade internacional e como sujeito do direito internacional²⁰⁷. Portanto, segundo a doutrina clássica, somente o Estado seria sujeito de direito, evidenciando uma concepção e definição muito restrita.

Em sentido contrário, os objetivistas da escola sociológica sustentaram que somente os indivíduos podem ser sujeitos do direito internacional²⁰⁸.

A implantação definitiva das organizações internacionais na sociedade internacional infirmou as opiniões anteriores consideradas extremas. Ainda, a caducidade da doutrina clássica é consagrada pela promoção do indivíduo como sujeito do direito internacional contemporâneo²⁰⁹.

Em 1949, o Tribunal Internacional de Justiça (CIJ) reconheceu as Organizações Internacionais como sujeitos de direito internacional, admitindo sua legitimidade em demandar contra um Estado quando este último causa algum tipo de dano a um agente pertencente a um a OI no exercício de suas funções dentro do respectivo Estado. Referida decisão foi unânime na CIJ²¹⁰.

O conceito conferido pela Corte Internacional de Justiça, em seu Parecer Consultivo de 11 de março de 1949, refere-se à atribuição, inédita à época, de personalidade jurídica às Organizações Internacionais, procedimento esse que se utilizou da referida definição de sujeitos de direito como embasamento e justificativa. O conceito trazido na base do documento indica que a personalidade jurídica se restringe a “entidades” sem, contudo, especificar a significação exata do termo. Elenca ainda que sujeito de direito internacional é aquele “capaz de possuir direitos e deveres, possuindo também a capacidade de manter seus direitos por meio de reclamações internacionais”²¹¹.

O reconhecimento da personalidade jurídica²¹² das Nações

²⁰⁷ DING; DALLIER; PELLET, op. cit., p. 413.

²⁰⁸ Idem, ibidem, p. 413.

²⁰⁹ Idem, ibidem, p. 413.

²¹⁰ ICJ. *Reparation for injuries suffered in the service of the United Nations – advisory opinion of april 11th, 1949*. Haia: International Court of Justice, 1949. p. 8.

²¹¹ Idem, ibidem, p. 9.

²¹² A Personalidade Jurídica, no dizer de Silva, “é a denominação propriamente dada à personalidade que se atribui ou se assegura às pessoas jurídicas, em virtude do que se investem de uma qualidade de pessoa, que as torna suscetíveis de direitos e obrigações e com direito a uma existência própria, protegida pela lei”. Pode-se afirmar que a personalidade jurídica vincula-se ao reconhecimento da titularidade de sujeito ativo de direito, ou de uma obrigação, que lhe são

Unidas, notadamente a sua capacidade de demandar reparações e exercer proteção diplomática em favor de seus funcionários nos Tribunais Internacionais, tornou-se referência no debate doutrinário sobre os sujeitos internacionais de direito público²¹³.

No caso Bernadotte, a resposta da Corte Internacional de Justiça (CIJ) à consulta realizada pela Organização das Nações Unidas (ONU), inseriu afirmativamente que “através de sua história, o desenvolvimento do direito internacional (DIP) foi influenciado pelas exigências da vida internacional” e que “o aumento progressivo nas atividades coletivas dos Estados já dá margem a instâncias de ação, no plano internacional, a certas instituições que não são Estados”²¹⁴. A decisão pela atribuição de personalidade jurídica internacional à ONU, sinalizou que o direito internacional deve ter como fundamento a realidade internacional a qual visa regulamentar. Por conseguinte, houve a revisão de um conceito que já não contemplava as necessidades da comunidade internacional, dada a não adequação conceitual àquela mencionada realidade internacional.

Ding, Dallier e Pellet são categóricos em afirmar que nada proíbe a coexistência de sujeitos diversos de direito internacional que se distinguem por estatutos diferentes e uma personalidade mais ou menos afirmada. Sustentam que a diferença entre os sujeitos de direito se explica pelas condições históricas do aparecimento no direito internacional. Ainda, que a personalidade jurídica dos Estados deriva diretamente da sua existência e caracteriza-se pela soberania, reconhecida como um fato para o direito internacional, não criada ou atribuída por ele²¹⁵.

Destaca-se que à época da decisão da CIJ, no caso Bernadotte, a concepção de direito internacional clássica se mantinha restrita à condição de que somente Estados seriam os sujeitos da realidade internacional. Aliás, concepção vinculativa do conceito de soberania moderna e ao princípio da igualdade soberana entre Estados. Tal ligação íntima entre os dois conceitos (soberania e sujeitos de DIP) se explica na necessidade moderna de fundamentar o recém criado Estado centralizador em suas relações externas (relação com outros Estados) e internas (relação com a população). Os Estados eram os únicos sujeitos

assegurados pela normatividade jurídica. In: SILVA, Plácido e. *Vocabulário jurídico*. Rio de Janeiro: Forense, 1989. p. 361.

²¹³ TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Direito das organizações internacionais*. 5. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2012. p. 149.

²¹⁴ ICJ, op. cit., p. 8.

²¹⁵ DING; DALLIER; PELLET, op. cit., p. 413.

de direito internacional, na condição de potências soberanas que não reconheciam nenhum poder superior²¹⁶.

A percepção aparente que fica da decisão da CIJ no caso Bernadotte é a de que a vinculação entre sujeitos de direito internacional e soberania foi superada. Entretanto, toda a construção do direito internacional público se fundamenta no conceito moderno de sujeitos, apesar de todas as viciosidades e antinomias que possam ser observadas. Dar às organizações internacionais (OIs) a personalidade jurídica e consequentemente o atributo de sujeito de DIP é uma inovação relativa, pois as OIs estão intrinsecamente vinculadas à vontade dos Estados²¹⁷ que as compõem e, portanto, à falácia voluntarista²¹⁸.

Aos argumentos expostos, agrega-se a imperativa exigência de revisão do conceito de sujeitos de direito internacional, consideradas as atuais necessidades teóricas e práticas do direito internacional, para as quais concorrem a teoria histórico-crítica de Paolo Grossi e a teoria institucionalista de Santi Romano.

3.3 AS PRINCIPAIS CONTRIBUIÇÕES DAS TEORIAS DE PAOLO GROSSI E SANTI ROMANO PARA UMA POSSÍVEL REVISÃO DO CONCEITO DE SUJEITO DE DIREITO INTERNACIONAL

As contribuições da teoria de Paolo Grossi remetem à análise histórico-crítica ou às denominadas mitologias jurídicas da modernidade

²¹⁶ VELOSO, Paulo Potiara de Alcântara. Sujeitos de direito internacional: construção, mitologia e perspectiva. *Revista Ius Gentium: Teoria e Comércio no Direito Internacional*, n. 1, p. 33-54, jul. 2008. p. 34. Disponível em: <<http://www.iusgentium.ufsc.br/revista/artigo02.pdf>>. Acesso em: 9 out. 2016.

²¹⁷ O artigo 2º da Carta das Nações Unidas de 1946, com base no princípio da soberania e igualdade dos Estados, impede que as normas de direito internacional público sejam aplicadas sem a anuência dos Estados, relativizando o papel fundamental das regras do DIP: *Artigo 2º - A Organização e os seus membros, para a realização dos objectivos mencionados no artigo 1º, agirão de acordo com os seguintes princípios: [...] 7. Nenhuma disposição da presente Carta autorizará as Nações Unidas a intervir em assuntos que dependam essencialmente da jurisdição interna de qualquer Estado, ou obrigará os membros a submeterem tais assuntos a uma solução, nos termos da presente Carta; este princípio, porém, não prejudicará a aplicação das medidas coercitivas constantes do capítulo VII.* In: CARTA DAS NAÇÕES UNIDAS. Disponível em: <<http://www.fd.uc.pt/CI/CEE/pm/Tratados/carta-onu.htm>>. Acesso em: 9 out. 2016.

²¹⁸ VELOSO, op. cit., p. 35.

e, Santi Romano, vincula-se à concepção institucionalista do direito, fundamental para situar o Estado como ordenação jurídica e sua relação com as demais ordenações jurídicas.

Grossi funda sua concepção teórica sobre uma lógica crítica capaz de demonstrar a insuficiência dos conceitos criados na modernidade para responder ao contexto da realidade atual. A teoria histórico-crítica de Grossi, a partir do conceito de mitologia jurídica²¹⁹, ligada às concepções teóricas da modernidade, assumidas pelo iluminismo jurídico dos séculos XVII e XVIII, lança luzes para demonstrar as mitologias que fundam o discurso internacionalista contemporâneo.

Embora Santi Romano tenha sido precursor ao indicar em seus escritos as mitologias jurídicas como fábulas ou mitos²²⁰, Grossi tem o mérito de aprofundar o conceito de mitologia e sua utilização. As mitologias da modernidade são caracterizadas como

um grande e emaranhado nó de certezas axiomáticas lentamente sedimentado no intelecto e no coração do jurista moderno, um nó que foi aceito de modo submisso, que ninguém sonhou discutir por ter sido fundamentado em um lúcido processo originário de mitificação, mitificação com processo de absolutização de noções e princípios relativos e discutíveis, mitificação como passagem de um mecanismo²²¹ de conhecimento a um mecanismo de crença²²².

Referido processo se reflete na unificação de ideologias políticas, sociais e principalmente jurídicas, em torno de um ente centralizador, o Estado, herança iluminista presente no imaginário político e social de todo o Ocidente, a Revolução Francesa de 1789, eficaz laboratório mitológico, além de sua dialética deformadora, representada pela absolutização e pela mitificação²²².

²¹⁹ “É um conjunto de ideias que compõe e une em si a desinibição metodológica, e, ao mesmo tempo, é busca de uma fundamentação mítica, oferecendo a desconcertante visão de um estamento intelectual que considera irrenunciável aquela operação fundadora”. In: GROSSI, Paolo. *Mitologias jurídicas da modernidade*. Trad. Arno Dal Ri Júnior. 2. ed. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2007. p. 51.

²²⁰ Idem, *ibidem*, p. 50.

²²¹ Idem, *ibidem*, p. 13-14.

²²² Idem, *ibidem*, p. 56-59.

A edificação da ideia do Estado-nação e o modelo sociopolítico-jurídico jacobinista também são apontados por Grossi como mitificações que passam a figurar como crenças absolutas, axiomáticas, que fundamentam um discurso jurídico-político que chega quase intacto até a atualidade, obstaculizando o avanço do direito²²³.

Grossi denuncia o obstaculizante arcabouço mitológico moderno que edificou uma visão rigorosamente estatista e monista, com o Estado como único produtor do direito²²⁴, a partir da assembleia de representantes (soberania interna – representação do povo via mandato político) e a primazia da lei como única fonte que, para o jacobinismo, expressaria a vontade popular²²⁵. Entretanto, a soberania dentro da sociedade internacional de Estados (soberania externa) ainda não estava resolvida, pois no âmbito externo não havia a existência de um ordenamento jurídico internacional, prevalecendo o domínio do Estado mais forte.

O Estado torna-se autônomo no cenário internacional, com atuação a partir de uma teoria monista de direito internacional amplamente difundida no século XIX, negadora do próprio direito internacional, tendo em Hegel seu maior defensor. Tal teoria sofreu resistência somente a partir da consolidação da teoria dualista de direito internacional, com autores como Anzilotti e Heinrich Trippel, sendo oposta por uma nova teoria monista, desenvolvida por Hans Kelsen que, contrária à de Hegel, fundamenta-se na unidade do direito e no primado do direito internacional sobre o estatal²²⁶.

Ainda, na temática sobre os sujeitos de direito internacional é relevante destacar o afastamento do Estado das bases sociais, com atuação como se fosse o único sujeito legitimado a se manifestar dentro das relações interestatais, ou seja, como sujeito de direito internacional.

²²³ GROSSI, *Mitologias jurídicas da modernidade*, p. 120-134.

²²⁴ “A hierarquia das fontes pressupõe um Estado, ou seja, uma entidade politicamente e juridicamente unitária e compacta, que encontra no expediente hierárquico o instrumento adequado para impor e salvaguardar a unidade e a compactação. Hierarquia das fontes significa, de fato, legalismo, ou seja, identificação do direito em lei, em vozes respeitáveis do titular da soberania inserido no ápice da escala hierárquica. Hierarquia das fontes significa perfeita identidade entre ordem política e ordem jurídica, com um direito reduzido ao espelho do Estado”. In: GROSSI, Paolo. *O direito entre o poder e o ordenamento*. Trad. de Arno Dal Ri Júnior. Belo Horizonte: Del Rey, 2010. p. 33.

²²⁵ GROSSI, *Mitologias jurídicas da modernidade*, p. 120-134.

²²⁶ VELOSO, op. cit., p. 41-42.

Tal afastamento das bases sociais e a desconfiança do social constituem grandes antinomias do direito internacional atual. Como único sujeito no âmbito internacional, o Estado se distancia de seus fundamentos e de seu constituinte principal, a população, defendendo interesses contraditórios e particularistas, tornando-se agente independente, livre para atuar como bem entender no cenário internacional.

Sem dúvidas, a teoria histórico-crítica de Grossi concorre fortemente no estabelecimento de novos referenciais para revisar o conceito de sujeitos de direito internacional, a partir da essencialidade do direito. Para Grossi, a realidade social se transforma em realidade jurídica²²⁷ e por isso mesmo se diversifica da incandescência daquilo que é simplesmente social. A comunidade jurídica que nasce do social é produtora do direito. A organização ou a auto-organização e o fato da observância das regras organizativas fazem essencial diferença para o direito. O ponto de referência necessário do direito é somente a sociedade, a sociedade como realidade complexa, articuladíssima, com a possibilidade de que cada uma das suas articulações produza direito, inclusive a fila diante da repartição pública. O direito é ordenamento do social²²⁸. O direito não pode ser reduzido ao espelho do Estado²²⁹.

Santi Romano afirma que a concepção normativa contrapõe-se à teoria institucional do direito²³⁰. Esta se caracteriza por reconhecer a produção do direito para além das fronteiras do poder político estatal, sedimentada em uma concepção antiestatalista, antilegalista e pode ser considerada também como uma teoria sociológica do direito.

A construção mitológica do direito, influenciou, como reflexo imediato da sacralização²³¹ do Estado e da lei, a formação do conceito de sujeitos de direito internacional hodierno. A centralidade do poder político estatal, no plano interno e externamente, culminou na

²²⁷ “A vida geral da sociedade não pode se estender num ponto sem que a vida jurídica se estenda ao mesmo tempo e na mesma proporção”. In: DURKHEIM, op. cit., p. 32.

²²⁸ GROSSI, *Primeira lição sobre direito*, p. 9-20.

²²⁹ GROSSI, *O direito entre o poder e o ordenamento*, p. 33.

²³⁰ ROMANO, Santi. *Princípios de direito constitucional geral*. Trad. Maria Helena Diniz. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1977. p. 72.

²³¹ A secularização está ligada à afirmação dos conceitos de soberania e razão-de-Estado e à reforma protestante, que levaram à separação entre Direito e Teologia, porém, os direitos inatos, estado de natureza e contrato social, foram os conceitos que permitiram a elaboração de uma doutrina do Direito e do Estado. In: LAFER, Celso. *A reconstrução dos direitos humanos: um diálogo com Hanna Arendt*. São Paulo: Companhia das Letras, 1988. p. 37-39.

construção de um conceito inadequado às necessidades atuais do direito internacional público²³².

A teoria institucionalista de direito reflete o nascimento do jurídico dentro do social. Tal teoria nasceu dentro da denominada escola sociológica do direito francês, com influência de teóricos franceses a exemplo de Durkheim, Duguit²³³ e Maurice Hauriou. Santi Romano, de formação jurídica italiana, também vincula-se a tal base teórica.

Hauriou se contrapõe ao posicionamento normativista-estatalista defendendo de o direito não se originar somente do Estado. Indagava qual seria o momento criador do direito e desenvolveu a ideia de instituição²³⁴. Para a teoria institucionalista, o sujeito é o portador da ideia e o responsável (e imediatamente interessado) no sucesso desta. As teorias de Hauriou foram inseridas no *L'ordinamento Giuridico* de Santi Romano. Romano desenvolveu a concepção de que o direito como instituição e como preceito deva conter os seguintes elementos essenciais: i) antes de tudo, levar ao conceito de sociedade; ii) o direito deve, em segundo lugar, conter a ideia de ordem social, o que serve para excluir toda manifestação que recorra à força ou ao puro arbítrio; iii) O direito não advém da existência de qualquer norma, ou seja, não é um conjunto de normas. Antes de ser norma é organização²³⁵.

Para Romano, toda instituição é uma ordenação jurídica e toda ordenação jurídica é uma instituição. Cada norma ou mesmo o complexo de normas jurídicas não são mais do que manifestações particulares de uma dada ordenação. O direito é também norma, porém, além de norma e, mesmo antes de ser norma, é organização ou corpo social. O aspecto normativo do direito está estreitamente conjugado com seu aspecto institucional. As normas jurídicas são as normas emanadas, ou, se não emanadas, protegidas e tuteladas pela instituição²³⁶.

“A definição do Estado como ordenação jurídica não se

²³² VELOSO, op.cit., p. 35.

²³³ Vide: DUGUIT, Léon. *Fundamentos do direito*. Trad. Márcio Puglesi. São Paulo: Martin Claret, 2009.

²³⁴ [...] uma ideia de obra ou de empresa que se realiza e dura juridicamente em um meio social; para a realização dessa ideia, se organiza um poder que procura seus [da instituição] órgãos necessários; por outra parte, entre os membros do grupo social interessados na realização da ideia, se produzem manifestações de comunhão dirigidas por órgão do poder e regulamentadas por procedimentos [nasce então o direito]. In: HAURIOU, op. cit., p. 39-40.

²³⁵ ROMANO, Santi. *O ordenamento jurídico*. Trad. Arno Dal Ri Júnior. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2008. p. 45-46.

²³⁶ ROMANO, *Princípios de direito constitucional geral*, p. 72-73.

completaria se não se ressaltasse que ele nada mais é senão uma das várias ordenações jurídicas que podem existir e que na realidade existem”²³⁷. Para Romano é inadmissível de que o direito seria unicamente derivado do(s) Estado(s). Tal concepção denuncia a mitologia jurídica da modernidade que nega a existência da comunidade internacional como ente jurídico e a autonomia do direito internacional público, consoante anunciado anteriormente.

A teoria institucionalista de Romano afirma-se como pluralista²³⁸ e nega também a teoria voluntarista de direito internacional público, o que reflete diretamente na questão dos sujeitos de direito internacional. Para Romano, a sociedade internacional se caracteriza por uma sociedade organizada, tratando-se, portanto, de uma instituição e como tal, origina seu próprio direito ordenador²³⁹.

A perspectiva que deve adotar o jurista ante as qualificações de fatos, atos, sujeitos e suas situações deve ser aquela que possa conferir maior amplitude ao entendimento do ordenamento jurídico e sua aplicação:

Em outras palavras, o ordenamento jurídico, desta maneira amplamente entendido, é uma entidade que por um lado se move conforme as normas, mas, sobretudo, por outro, ele mesmo as move como se elas fossem peões em um tabuleiro de xadrez. Deste modo, elas representam mais o objeto e o meio da atividade do ordenamento, do que um elemento da sua estrutura. Do ponto de vista lógico isso implica no seguinte princípio: direito não é ou não é somente a norma posta, mas a entidade que a põe. Isto significa que o direito, antes de ser norma, antes de se referir a uma simples relação ou a uma série de relações sociais, é organização, estrutura, atitude da mesma

²³⁷ ROMANO, *Princípios de direito constitucional geral*, p. 75.

²³⁸ “Tendo por base os dois princípios, o da pluralidade das ordenações jurídicas e o da sua possível não exclusividade, o Estado deve ser considerado não como a única ordenação existente, mas como uma das ordenações que constituem o mundo jurídico e que entre si vivem ora em relação de coexistência social, ora em luta, ora ignorando-se umas às outras”. In: Idem, *ibidem*, p. 77.

²³⁹ “O direito internacional é um ordenamento que se solidifica [...] em uma comunidade unitária, isto é, uma instituição ou ente que se distingue dos elementos singulares que a constituem”. In: ROMANO, Santi. *Corso di Diritto Internazionale*. Padova: Dott. Antonio Milani, 1939. p. 17.

sociedade em que é vigente e que para ele se constitui como unidade, como ser existente por si mesmo. [...]. Todo Ordenamento jurídico é uma instituição e, vice-versa, toda instituição é um ordenamento jurídico²⁴⁰.

As construções teóricas de Santi Romano refletem à época e o contexto em que foram criadas.

A divergência em alguns pontos não retira a elevada importância da teoria do direito de Santi Romano. A não admissão, por Romano, do indivíduo como sujeito de direito internacional já não encontra mais respaldo a partir da criação da ONU, em que o indivíduo passa a ser o foco do direito internacional, em detrimento dos interesses estatais. O direito internacional, para Romano, na primeira metade do século XX, tinha como interessados apenas os Estados e suas regras estavam voltadas somente a estes²⁴¹.

Em síntese ao presente tópico, pode-se afirmar que tanto a teoria histórico-crítica de Grossi quanto a teoria institucionalista de Santi Romano concordam de que a construção moderna na qual se baseia o conceito de sujeitos de direito internacional, refletiu negativamente nas relações interestatais ao longo dos séculos XIX e XX. Na atualidade, o direito internacional público ainda encontra-se regido pelo princípio da igualdade soberana entre os Estados, conforme dispõe o art. 2º da Carta das Nações Unidas de 1946. A prevalência da condição unívoca dos Estados enquanto sujeitos de direito internacional público ainda é muito forte enquanto visão teórica, impedindo que as normas de DIP sejam aplicadas sem a anuência dos Estados. A reconceitualização²⁴² dos sujeitos de direito internacional e do próprio DIP precisam ser revistos ante a inadequação prática na solução de conflitos que visam reger na atualidade. A decisão da Corte Internacional de Justiça, ainda em 1949, em sua resposta à ONU, indicava que os “sujeitos de direito, em qualquer sistema legal, não são necessariamente idênticos em sua natureza ou na extensão de seus direitos, e a sua natureza depende das

²⁴⁰ ROMANO, *O ordenamento jurídico*, p. 46.

²⁴¹ Neste sentido vide: ROMANO, Santi. *Corso di Diritto Internazionale*. Padova: Dott. Antonio Milani, 1939.

²⁴² O vocábulo é empregado no sentido de conceituar novamente ou dar novo conceito. In: FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo Aurélio século XXI: o dicionário da língua portuguesa*. 3. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999.

necessidades da comunidade [internacional]”²⁴³.

Em continuidade ao tema objeto, adentra-se na descrição e análise dos avanços do debate sobre a natureza e alcance de direitos das chamadas coletividades públicas territoriais na Europa, seguida da conceituação e classificação dos sujeitos de direito internacional do jurista Jean Touscoz.

3.4 AVANÇOS NO DEBATE SOBRE A NATUREZA E ALCANCE DE DIREITOS DAS COLETIVIDADES PÚBLICAS TERRITORIAIS

No que tange às pessoas coletivas, entre outras, destaca-se que a partir de 1974 houve disseminação da expressão *Comunidades Territoriais*, notadamente ante a adoção pelo Conselho da Europa no trato sobre a cooperação das coletividades locais nas regiões de fronteira e instrumentos jurídicos apropriados.

No referido contexto surgiu a Convenção-quadro Europeia sobre a cooperação transfronteiriça entre as coletividades ou autoridades territoriais, aberta à assinatura dos Estados-membros do Conselho de Europa em 15 de maio de 1980²⁴⁴.

Em 2001, na realização da Jornada de estudos organizada pela Sociedade Francesa para o Direito Internacional, foram apresentados os principais delineamentos tomados pela expressão *Comunidades Territoriais* ao adentrar no mundo do direito internacional, fornecidos por Emmanuel Jos no âmbito do “*Rapport Introductif*” do evento:

Trata-se de coletividades no sentido em que elas dispõem de uma personalidade jurídica própria. A existência desta personalidade jurídica de direito interno não levanta nenhuma discussão. Ao contrário, se põe a questão de saber se elas dispõem ou se elas disporão um dia, tanto quanto pareça necessário, da personalidade jurídica internacional. Trata-se de coletividades públicas. Elas são encarregadas da gestão de interesses coletivos e são regidas, geralmente, pelo direito público. São administradas, muito

²⁴³ ICJ, op. cit., p. 8.

²⁴⁴ BRITO, Vlademir Augusto Correia. *Convenção-quadro Européia sobre a cooperação transfronteiriça entre as coletividades ou autoridades territoriais*. Coimbra: Stvddia Ivridica, 2000.

frequentemente, por indivíduos eleitos pelo povo e dispõem, assim, de um grau de legitimidade importante. **Trata-se de coletividades públicas territoriais.** Elas se distinguem dos estabelecimentos públicos que não têm competências relativas a um espaço territorial circunscrito. As delimitações advêm tanto da geografia, como da história. Elas levam em consideração a economia, a cultura e a vontade pública²⁴⁵ (g. a).

O debate central do evento foi permeado pela discussão da natureza e alcance de direitos das coletividades públicas territoriais. Da citação anterior resta explícito o reconhecimento da personalidade jurídica própria das coletividades públicas territoriais que levam em consideração a economia, a cultura e a vontade pública. Entretanto, apesar de restar evidenciado no evento a necessidade de atribuição da personalidade jurídica internacional às referidas coletividades públicas territoriais, tal condição não possui amparo no direito internacional público de base predominantemente estatal.

Em 03 de junho de 2016, o Congresso “Les Villes et le Droit International”, realizado na Université Paris Natterre, colocou novamente no centro do debate a importância das cidades e do direito

²⁴⁵ “Il s’agit de collectivités ou sens où elles disposent d’une personnalité juridique propre. L’existence de cette personnalité juridique en droit interne ne soulève guère de discussion. En revanche se pose la question de savoir si elles disposent ou si elles disposeront un jour, pour autant que cela paraisse nécessaire, de la personnalité juridique internationale. Il s’agit de collectivités publiques. Elles sont chargées de la gestion d’intérêts collectifs et sont régies, généralement, par le droit public. Elles sont gérées le plus solvante, par des élus du peuple et disposent ainsi d’un degré de légitimité importante. Il s’agit de collectivités publiques territoriales. Elles se distinguent des établissements publics qui n’ont pas de compétences relatives à un espace territorial circonscrit. Les découpages procedentes tantôt de la géographie, tantôt de l’histoire. Ils tiennent compte de l’économie, de la culture et de la volonté publique”. In: JOS, Emmanuel. *Collectivités territoriales non-étatiques et système juridique international dans le contexte de la mondialisation*. In: SOCIÉTÉ FRANÇAISE POUR LE DROIT INTERNATIONAL. *Journée d’études Les collectivités territoriales non-étatiques dans le système juridique international*. Paris: Pedone, 2002. p. 9. In: DAL RI, Arno (org.). *Às sombras da soberania: a condição jurídica de Estados Federados e governos infraestatais no Direito Internacional*. Florianópolis: Fundação Boatex, 2010. p. 23.

internacional no atual contexto global, aprofundando a discussão sobre a necessária inclusão dos sujeitos de fato situados na dimensão subnacional e local – governos não centrais (Estados, municípios e comunidades territoriais não estatais) nas agendas internacionais e de deliberações sobre economia, cultura e outras políticas públicas.²⁴⁶

O princípio da exclusividade dos Estados em manter relações com Estados estrangeiros e participar das organizações internacionais apresenta exceções cada vez mais numerosas à medida que empresas públicas nacionais, bancos centrais, universidades, coletividades descentralizadas (Estados Federados e Municípios) passam a manter relações internacionais e celebrar convenções e acordos internacionais. Referida atuação no cenário internacional, mesmo com competências muito especializadas e limitadas, geram, atualmente, problemáticas jurídicas em torno da condição de sujeitos possíveis do direito internacional²⁴⁷.

Os avanços no debate sobre a natureza e alcance de direitos das chamadas coletividades públicas territoriais na Europa e o anunciado Congresso de cidades realizado em Paris, indicam a necessidade da reconceituação dos sujeitos de direito internacional e do próprio DIP, para reger as novas demandas na atualidade.

3.5 CONCEITO E CLASSIFICAÇÃO DE SUJEITO DE DIREITO INTERNACIONAL DE JEAN TOUSCOZ

A Corte Internacional de Justiça, em seu parecer consultivo de 11 de março de 1949, considerou sujeito de direito internacional aquele “capaz de possuir direitos e deveres, possuindo também a capacidade de manter seus direitos por meio de reclamações internacionais”²⁴⁸. Referido conceito ainda encontra-se em plena vigência, com forte respaldo na doutrina de direito internacional público, limitativa em reconhecer apenas como sujeitos de direito internacional os Estados e as Organizações Internacionais.

A busca por uma revisão ou (re)conceituação do conceito de

²⁴⁶ LES VILLES et le Droit International. Université Paris Ouest Nanterre La Défense Bâtiment F Amphi D. Vendredi, jun. 2006. Disponível em: <https://www.google.com.br/search?q=Les+Villes+et+le+Droit+International&ie=utf-8&oe=utf-8&gws_rd=cr&ei=ziyVV6eVlckHwGTOjqnYBA>. Acesso em: 24 jul. 2016.

²⁴⁷ CARREAU; BICHARA, op. cit., p. 27.

²⁴⁸ ICJ, op. cit., p. 9.

sujeitos de direito internacional público, com natureza e maior alcance de direitos, vincula-se, necessariamente, a uma concepção de sociedade internacional pluridimensional, ou seja, composta de membros muito variados que mantêm relações muito diversas, reguladas na atualidade pelo Direito internacional ou por princípios gerais, costumes, doutrina, jurisprudência, decisões e delineamentos que tornam as atividades internacionais susceptíveis às regras internacionais, sem isolar o direito que liga determinados sujeitos à ordem jurídica nacional, a exemplo das pessoas coletivas não estatais²⁴⁹, adiante descritas, em suas especificidades.

Entre as definições de sujeito de direito internacional, com natureza e maior alcance de direitos, encontra-se a do jurista Jean Touscoz:

Por um lado, o Direito tem, num primeiro nível, como sujeitos as pessoas e depois, num segundo nível, certas instituições de caráter coletivo. Nada obriga a admitir que os Estados, pessoas coletivas entre muitas outras (mesmo que por vezes reivindicam um poder absoluto e ilimitado) são os únicos sujeitos do Direito. Sem entrar aqui nos detalhes de uma discussão difícil, admitimos que **um sujeito de Direito, numa determinada ordem jurídica, é uma entidade que detém direitos e suporta obrigações nessa ordem jurídica**. Admitimos, por outro lado, que **a qualidade de sujeito de Direito não depende da quantidade de direitos e de obrigações de que uma entidade é titular**. Estas duas afirmações permitem-nos sustentar que **não só os Estados e as Organizações interestaduais mas também as pessoas singulares e coletivas são sujeitos de Direito Internacional** (estas últimas são ligadas a uma ordem jurídica nacional)²⁵⁰ (g. a).

Portanto, do enunciado de Touscoz pode-se destacar como sujeitos de Direito internacional o Estado, as Organizações

²⁴⁹ A referência “não estaduais” utilizada por Touscoz possui significado idêntico a não estatais para diferenciar-se do “Estado que não é nem o único e nem pode ser o melhor quadro de representação das competências na sociedade internacional”. In: TOUSCOZ, op. cit., p. 25.

²⁵⁰ Idem, ibidem, p. 59-60.

Internacionais, as pessoas coletivas não estatais e as pessoas singulares. Também resta consignada a definição ampliada de sujeito de direito Internacional: “um sujeito de Direito, numa determinada ordem jurídica, é uma entidade que detém direitos e suporta obrigações nessa ordem jurídica. [...] a qualidade de sujeito de Direito não depende da quantidade de direitos e de obrigações de que uma entidade é titular”²⁵¹. Referida classificação e definição dos sujeitos de direito internacional possibilita a abertura conceitual suficiente, para a inclusão entre as pessoas coletivas, dos sujeitos emergentes²⁵² da sociedade internacional contemporânea.

Portanto, opta-se aqui pela inclusão dos sujeitos emergentes da sociedade internacional contemporânea, em conformidade à classificação proposta por Touscoz, incluindo aqueles sujeitos situados na dimensão subnacional e local – governos não centrais (Estados, municípios e comunidades territoriais não estatais).

Por conseguinte, a definição e classificação dos sujeitos de direito internacional adotada na presente pesquisa é a do jurista Jean Touscoz, consoante já explicitado, porém, sem afastar as importantes contribuições de Henri Lefebvre, Paolo Grossi e Santi Romano quanto à produção dos sujeitos de direito, respectivamente a partir da teoria da produção social do espaço, da teoria histórico-crítica e teoria institucionalista do direito.

No ponto seguinte, analisar-se-á a natureza, definição e as principais características dos sujeitos de Direito Internacional, a saber: o Estado, as Organizações Internacionais e as pessoas coletivas não estatais, incluindo aqueles sujeitos situados na dimensão subnacional e local – governos não centrais (Estados, municípios e comunidades territoriais não estatais).

3.6 PRINCIPAIS SUJEITOS TRADICIONAIS

Os Estados e as Organizações Internacionais figuram como principais sujeitos tradicionais de direito internacional.

²⁵¹ TOUSCOZ, op. cit., p. 59-60.

²⁵² Destaca-se aqui a possibilidade de inclusão dos denominados sujeitos situados na dimensão subnacional e local – governos não centrais (Estados, municípios e comunidades territoriais não estatais).

3.6.1 O Estado

Na fundamentação inserida sobre a cidade, no período medieval, restou consignado que o contexto medieval afasta a existência de uma soberania absoluta e indivisível que se estrutura somente com o surgimento do Estado moderno. Costa é categórico em afirmar que:

a formação de uma nova soberania, “absolutista” imagem de soberania coincide com a lenta, progressiva autonomização daqueles centros de poder (as *civitates* – cidades, os *regna* – reinos, que o jurista medieval colocava na sua ideal hierarquia que culminava no ápice do poder imperial²⁵³.

A soberania foi se constituindo como uma das características distintivas do Estado moderno²⁵⁴.

Os séculos XII a XIV marcaram o início da edificação do Estado moderno que se estendeu até fins do século XVIII. As profundas transformações estruturais, de natureza sócio-econômica, político-jurídico e ético-cultural fizeram emergir primeiramente um Estado de cunho absolutista (soberano, monárquico e secularizado) seguido de um Estado caracterizado como liberal (capitalista, liberal e representativo)²⁵⁵.

A origem da nomenclatura *Stato* se vincula ao Renascimento italiano que produziu uma grande concentração de poder nas mãos dos príncipes. O poder nu que um governante controlava era chamado um

²⁵³ COSTA, *Soberania, representação, democracia*: ensaios de história do direito, p. 101.

²⁵⁴ “Inicialmente, a soberania era identificada com a independência de qualquer poder, nomeadamente do Império ou da Igreja; mas, a partir da segunda metade do século XIX a teoria política alemã (em especial com Ph. Zorn, 1850-1928; Jellinek, 1851-1911; e P. Laband, 1838-1928) tinha recomposto esta definição, passando a considerar a soberania como a faculdade exclusiva de criar o direito. A soberania passa a ter, então, uma natureza normativa: um Estado soberano é aquele que pode produzir uma ordem jurídica autônoma e unificada. Dizendo de outro modo, é a unidade do direito – e as relações políticas que este mantém com outras unidades políticas – que constrói a soberania do Estado”. In: HESPANHA, António Manuel. *O caleidoscópio do direito: o direito e a justiça nos dias e no mundo de hoje*. 2. ed. Coimbra: G.C. Gráfica de Coimbra LTDA., 2009. p. 53-54.

²⁵⁵ WOLKMER, op. cit., p. 26-27.

Stato. A palavra significava um estado ou uma situação, no sentido em que se usa atualmente o termo *Status quo*. Progressivamente tornou-se a palavra Estado no sentido de uma autoridade governamental ou da forma política de uma nação²⁵⁶.

O tratado de paz de Vestfália teve o caráter de documentação da existência de um novo tipo de Estado, com a característica básica de unidade territorial dotada de um poder soberano. Era já o Estado moderno²⁵⁷. O acordo de Vestfália legitimou uma comunidade de Estados soberanos. Marcou o triunfo do *Stato*, detentor do controle de seus assuntos internos e independente em termos externos. Os tratados de vestfália lançaram muitas regras e muitos dos princípios políticos da nova sociedade de Estados²⁵⁸.

O Estado figura como o sujeito internacional mais tradicional. O modelo político-jurídico do Estado-nação²⁵⁹ concorreu decisivamente para afirmação do Estado como sujeito de direito internacional pela reunião de seus elementos constitutivos da população, território, governo e soberania.

Ding, Dallier e Pellet definem que “o Estado é um fenômeno histórico, sociológico e político considerado pelo Direito. O Estado é o único sujeito de direito que se beneficia de um atributo fundamental, a soberania e a independência”²⁶⁰.

Entretanto, a definição considerada mais completa de Estado como sujeito de direito vincula-se ao tratado assinado em Montevidéu, em 26 de dezembro de 1933, entre os Estados Unidos e os Estados Latino-americanos, relativo aos direitos e deveres e obrigações dos

²⁵⁶ WATSON, op. cit., p. 223.

²⁵⁷ DALLARI, op. cit., p. 70.

²⁵⁸ WATSON, op. cit., p. 263.

²⁵⁹ “Em Inglês a palavra *Nação* é utilizada como sinônimo de Estado, o que explica a *Liga das Nações e Organização das Nações Unidas*. Em Português, contudo, tem acepção específica, ou seja, designa conjunto de pessoas ligadas pela consciência de que possuem a mesma origem, tradição e costumes comuns, e geralmente falam a mesma língua. Em janeiro de 1951, Pasquale MANCINI abriu seu Curso na Universidade de Torino, defendendo o princípio das nacionalidades, segundo a qual os Estados deveriam ser organizados tendo em consideração o fator nação. A tese teve aceitação imediata na Itália não por motivos jurídicos, mas sim políticos, tendo em vista que MANCINI tinha em vista a unificação Italiana”. In: ACCIOLY, Hildebrando; SILVA, G. E. do Nascimento e. *Manual de direito internacional público*. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 258.

²⁶⁰ DING; DALLIER; PELLET, op. cit., p. 417.

Estados. O artigo 1º do referido tratado estabelece que “O Estado é um sujeito de direito internacional que possui as seguintes características: a) uma população; b) território; c) um governo; d) capacidade de estabelecer relações com outros Estados”. Para Touscoz, o Estado, na forma citada, é uma instituição jurídica que é a expressão de um modo histórico de repartição geográfica do poder político no mundo, pois não existiu sempre na forma atual e nada permite afirmar que não virá a ser substituído, no futuro, por outras formas de organização (uma instituição universal de tipo federal, por exemplo)²⁶¹.

Situado o surgimento histórico do Estado e apresentada a sua definição, pontua-se a seguir suas características: população, território, governo e soberania.

“Não há Estado sem população”²⁶². “Um Estado é, antes de mais nada, uma coletividade humana. Não pode existir sem população”²⁶³. Entretanto, a população não se restringe ao conjunto dos habitantes que vivem e trabalham no seu território.

Por população se entende a coletividade de indivíduos, nacionais e estrangeiros que habitam o território em determinado momento histórico; é a expressão demográfica ou conceito aritmético quantitativo²⁶⁴. A população é diversa de Estado para Estado, pois há elementos étnico-culturais e mesmo assimétricos em quantidade de pessoas, dado a formação histórica de cada Estado.

“Não há Estado sem território”²⁶⁵. Entretanto, é notório, a exemplo da Palestina que, embora ainda não foram estabelecidas as linhas de fronteira, mesmo assim há o reconhecimento internacional da sua condição de sujeito de direito internacional, embora ainda persista a indagação de sua efetiva soberania. As fronteiras do território são linhas jurídicas, definidas por acordo entre Estados vizinhos²⁶⁶. O território é fundamental na determinação da personalidade jurídica de um Estado, por permitir a localização geográfica na ordem internacional e, ao mesmo tempo, conferir ao Estado um direito e agir interna e internacionalmente com base na competência territorial terrestre, marítima e aérea²⁶⁷.

²⁶¹ TOUSCOZ, op. cit., p. 62.

²⁶² Idem, ibidem, p. 63.

²⁶³ DING; DALLIER; PELLET, op. cit., p. 419.

²⁶⁴ ACCIOLY; SILVA, op. cit., p. 260.

²⁶⁵ TOUSCOZ, op. cit., p. 64.

²⁶⁶ Idem, ibidem, p. 64.

²⁶⁷ CARREAU; BICHARA, op. cit., p. 394-395.

Em relação ao Governo, enquanto elemento constitutivo do Estado, é relevante afirmar que este corresponde ao poder de organização e de gestão do comando da ordem interna e na relação com a ordem externa do Estado. Tal poder de governo pode assumir regime diverso em sua forma de configuração política, dependendo dos traços e graus de participação: democrático ou autoritários; liberais ou dirigistas; parlamentares, presidenciais ou de assembleias; federais, descentralizados ou centralizados, etc. O direito internacional dirige-se em reconhecer o direito dos povos a dotarem-se de um regime político a sua escolha, em respeito aos direitos do homem e que tenha efetividade suficiente para assumir as suas responsabilidades internacionais, com capacidade de estabelecer relações com outros Estados, exigências que condiciona a legitimidade dos governos²⁶⁸.

A soberania do Estado para o direito internacional constitui expressão de independência e estabelece em seu benefício a presunção de competências. A soberania não é um poder absoluto porque o Estado é uma instituição jurídica organizada pelo direito e deve exercer as suas competências²⁶⁹ em conformidade ao direito. “A soberania permanece um atributo jurídico dos Estados: é a expressão jurídica da sua independência e, correlativamente, fundamenta o direito à não ingerência de terceiros nos assuntos internos”²⁷⁰. A independência é sempre limitada pelos acordos concluídos. Como a própria soberania, a independência é sempre relativa. A soberania estabelece para o Estado a presunção de competência, ou seja, de poderes cujo conteúdo e modalidades de exercício são definidos pelo direito internacional.

O imediatismo normativo confere aos Estados a igualdade soberana, uma vez que não se encontram subordinados a qualquer outra autoridade nacional ou internacional²⁷¹. Igualdade soberana dos Estados no campo jurídico, pois não se pode negar as diferenças reais entre os Estados²⁷².

²⁶⁸ TOUSCOZ, op. cit., p. 65.

²⁶⁹ “Pode definir-se a noção de competência internacional do Estado como um poder jurídico conferido ou reconhecido pelo direito internacional a um Estado [...] de julgar um caso, de tomar uma decisão, de resolver um diferendo”. In: DING; DALLIER; PELLET, op. cit., p. 473.

²⁷⁰ TOUSCOZ, op. cit., p. 66.

²⁷¹ DING; DALLIER; PELLET, op. cit., p. 439.

²⁷² A principal implicação do princípio da igualdade no campo do direito internacional enseja a reciprocidade dos direitos e vantagens, ou seja, a não discriminação. Todavia, inegável que a reciprocidade e a não discriminação são insuficientes para assegurar a efetiva participação igualitária dos Estados, em

A prevalência do Estado enquanto sujeito de direito na ordem internacional encontra razões tanto históricas quanto jurídicas. Historicamente, os Estados se afirmaram a partir do século XVI como os únicos sujeitos do direito internacional clássico. No campo jurídico, a personalidade jurídica dos Estados se fundamenta na reunião de seus elementos constitutivos (população, território, governo e soberania), de modo a garantir a sua preeminência jurídica sobre os outros sujeitos da sociedade internacional²⁷³.

A anunciada prevalência do Estado enquanto sujeito de direito na ordem internacional se configura por reconhecer a si próprio a plenitude de competências, de modo a se beneficiar de uma presunção de competências. Entretanto, é necessário reconhecer que as outras pessoas coletivas, de fato especializadas, tanto na ordem interna como internacional, os seus estatutos (e as regras que lhe são aplicáveis), fixam os limites das suas capacidades jurídicas, alargadas e muito diversas, porém, não se beneficiam como os Estados de uma presunção de competências²⁷⁴.

3.6.2 As organizações internacionais

A Corte Internacional de Justiça, em seu parecer consultivo de 11 de março de 1949, reconheceu a personalidade jurídica das Nações Unidas (e por extensão a outras organizações internacionais), notadamente a sua capacidade de demandar reparações e exercer proteção diplomática em favor de seus funcionários nos Tribunais Internacionais. “Atualmente, existem mais de 3.000 organizações internacionais de tipo intergovernamental (seja de alcance Universal, seja intercontinental, seja regional)”²⁷⁵. Entre as organizações internacionais encontram-se, por exemplo, a Organização das Nações Unidas (ONU), a Organização Internacional do Trabalho (OIT), a Organização dos Estados Americanos (OEA).

“A expressão *organizações internacionais* foi mal escolhida: é de

todos os tratados multilaterais, até porque há efetiva assimetria entre os Estados desenvolvidos e aqueles em desenvolvimento, a exemplo do Terceiro Mundo que sofre os impactos na atualidade. “Na falta de estatutos distintos, é sempre possível encarar regimes diferenciados de exercícios de direitos e obrigações internacionais dos Estados”. In: DING; DALLIER; PELLET, op. cit., p. 441.

²⁷³ CARREAU; BICHARA, op. cit., p. 390.

²⁷⁴ TOUSCOZ, op. cit., p. 68-69.

²⁷⁵ CARREAU; BICHARA, op. cit., p. 25.

organizações interestais que se trata”²⁷⁶. Os Estados não conseguem responder à dinâmica da complexidade posta no plano regional ou universal e criam organizações internacionais para desempenharem tarefas ou funções que não podem realizar sozinhos. “Instituições cujos membros são os Estados, fundadas num tratado, as organizações internacionais são desde logo um fenômeno político, econômico e social antes de serem um elemento, de resto importante, da ordem jurídica internacional”²⁷⁷.

Para Carreau e Bichara as organizações internacionais foram criadas por acordos intergovernamentais. Trata-se, portanto, de “sujeitos derivados” do direito internacional, comparativamente aos Estados que podem ser qualificados de “originários”²⁷⁸. Ding, Dallier e Pellet atestam, em princípio, que a personalidade dos diversos sujeitos de direito internacional deriva da vontade dos Estados e não da própria natureza dessas entidades e, por conseguinte, esta difere da personalidade dos Estados pelo seu caráter derivado²⁷⁹. Para Touscoz, as organizações internacionais são dotadas de uma personalidade jurídica internacional, dispondo de uma vontade jurídica própria, distinta dos seus Estados-membros, uma vez que reconhecida pelos seus membros nas suas próprias ordens jurídicas²⁸⁰.

A experiência da segunda guerra mundial concorreu decisivamente para o desenvolvimento subsequente de uma consciência da absoluta necessidade de uma cooperação internacional que permitisse prevenir novos conflitos mundiais, criando condições de uma colaboração frutuosa entre os Estados. Está a se falar no plano universal da criação da ONU em 1945 e de um conjunto de instituições técnicas e de organizações especializadas, organizações independentes, ligadas à ONU por acordos, além de organismos criados pela própria ONU, com atividades importantes como as instituições especializadas²⁸¹.

²⁷⁶ TOUSCOZ, op. cit., p. 158.

²⁷⁷ Idem, ibidem, p. 158.

²⁷⁸ CARREAU; BICHARA, op. cit., p. 453.

²⁷⁹ DING; DALLIER; PELLET, op. cit., p. 585.

²⁸⁰ TOUSCOZ, op. cit., p. 160.

²⁸¹ 1º - A Organização da Aviação Civil Internacional (OACI: Conferência de Chicago 1944); 2º - A Organização para a Alimentação e Agricultura (OAA ou FAO: Conferência de Hot Springs, 1945); 3º - A Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO: Conferência de 1945); 4º - O Fundo Monetário Internacional (FMI: Conferência de Bretton Woods, 1944); 5º - Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD: Conferência de Bretton Woods, 1945); 6º - A

Com a entrada em cena de uma nova categoria de sujeitos do direito internacional, a sociedade internacional perde a sua homogeneidade inicial e passa a se caracterizar, gradualmente, pela sua heterogeneidade, criando novos campos e ampliando a esfera de influência do direito internacional.

A expressão organização internacional envolve um complexo de coletividades que não são os Estados e nem as empresas transnacionais e operam em espaço geográfico que seja superior a um Estado.

A complexidade das relações que envolve a atual sociedade internacional contemporânea tem realçado o interesse e ampliação do debate sobre as organizações internacionais, pela singular dinâmica de atuação, com repercussões na soberania e na reformulação da geopolítica²⁸², entre outros assuntos que cobrem praticamente todo o

Organização Mundial da Saúde (OMS: 1946); 7º - A Organização Internacional do Trabalho (OIT: reorganizada em 1946, Conferência da Filadélfia); 8º - A União Internacional das Telecomunicações (UIT: reorganizada em 1947); 9º - A União Postal Universal (UPU: reorganizada em 1947 e 1964); 10º - A Organização Meteorológica Mundial (MMM: reorganizada em 1947); 11º - A Organização Intergovernamental Consultiva da Navegação Marítima (OMCI: criada em 1948); transformada em Organização Marítima Internacional (OMI), depois da entrada em vigor das emendas em 1975. 12º - A Sociedade Financeira Internacional (SFI, filial do BIRD, criada em 1955); 13º - A Associação Internacional para o Desenvolvimento (AID, ou de preferência, IDA: outra filial do BIRD, criada em 1960; 14º - A Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI 1967); 15º - O Fundo Internacional do Desenvolvimento Agrícola (FIDA: Conferência de Roma, 1976); 16º - A Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial (ONUDI), criada em 1966, como órgão subsidiário da Assembleia Geral, depois transformada em instituição especializada por um acordo de 1979, que entrou em vigor em 1985). Várias outras organizações que não são classificadas como especializadas, fazem parte do sistema das Nações Unidas em virtude de acordos especiais: é o caso da Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA, criada em 1956); da Organização Mundial do Turismo (OMT, 1975); do Tribunal Penal Internacional (TPI, 1998); a Organização Mundial do Comércio (OMC, 1994); do GATT. Ainda, entre as solidariedades regionais pode-se citar as Comunidades Europeias, a Aliança Atlântica e OTAN, além das Organizações de solidariedade econômica entre países industrializados e mesmo entre Estados do Terceiro Mundo. In: DING; DALLIER; PELLET, op. cit., p. 589-590.

²⁸² “[...] por outro lado, é possível imaginar exemplos de organizações regionais que poderiam substituir, pouco a pouco, os Estados membros preexistentes, substituindo-os nas suas prerrogativas essenciais. Assim, a evolução da União Europeia, união econômica e monetária sancionada pelo tratado de Maastrich de 1992 e regido pelo Tratado de Lisboa (TFUE) de 2007, superou países membros

espectro das atividades humanas, desde a saúde até o lançamento de satélites. Referidas organizações apresentam um interesse considerável no plano do direito, pois não cessam de contribuir fortemente para o seu desenvolvimento, a ponto de se poder falar, às vezes, de seu “poder quase legislativo”²⁸³.

Se por um lado as organizações internacionais emergem por vontade dos Estados, por outro, seus estatutos (e regras que lhe são aplicáveis) caracteriza a personalidade distinta de seus instituidores e as vinculam a atividades com fins comuns.

Os contornos da personalidade jurídica das organizações internacionais vinculam a compreensão de suas competências na ordem interna dos países membros, sua capacidade de agir internacionalmente e a proteção de suas competências, como aquelas dos Estados.

São os textos convencionados, ou seja, as cartas constitutivas²⁸⁴ das organizações internacionais que estabelecem que as organizações devem ser consideradas como pessoas jurídicas na ordem interna dos países membros. Por conseguinte, o conteúdo da personalidade interna das organizações internacionais é de “tipo funcional”, permissivo a realizar as tarefas necessárias à consecução dos seus propósitos definidos na carta constitutiva²⁸⁵. Ressalva-se que os “acordos de sede”, isto é, as convenções firmadas entre a organização internacional e o país na qual estiver sediada/funcionando, vão definir a extensão e o valor de sua personalidade interna na ordem do Estado de acolhimento.

Estados sem expressão econômica, financeira e monetária própria. Nesta hipótese muito particular, a EU aparenta ser um “super Estado” regional, pelo menos nos planos econômico, financeiro e monetário”. In: CARREAU; BICHARA, op. cit., p. 455.

²⁸³ Idem, ibidem, p. 25.

²⁸⁴ “Na qualidade de sujeito derivado, a organização internacional só existe através de um tratado multilateral, verdadeira certidão de nascimento cuja iniciativa é exterior à organização”. In: DING; DALLIER; PELLET, op. cit., p. 594.

²⁸⁵ Entretanto, a capacidade funcional nem sempre está expressa com exatidão no texto constitutivo, como inserto no artigo 104 da Carta da ONU: “A Organização goza, sobre o território de cada um de seus membros, da capacidade jurídica que lhe é necessária para exercer suas funções e atingir suas finalidades”. Por isso, a ONU precisou completar este dispositivo com a Convenção de 1946 sobre os privilégios e imunidades da ONU e da Convenção de 1947, com finalidade análoga, visando estabelecer os privilégios e imunidades das “instituições especializadas” da ONU. In: CARREAU; BICHARA, op. cit., p. 455.

Quanto à capacidade de agir na ordem internacional, as organizações internacionais por terem personalidade jurídica própria como sujeitos de direito internacional, tem capacidade e podem agir por vontade própria, sem ter que passar pela intermediação dos Estados membros. Desta forma, poderá a organização internacional firmar tratados ou atuar no plano internacional de forma autônoma, inclusive para recorrer a processos judiciais²⁸⁶.

No que tange à proteção das competências das instituições internacionais, estas gozam da garantia pessoal e material na ordem interna e internacional. Pessoal, porque seus funcionários devem ser independentes. Material, no sentido de que cada organização tem plena capacidade de agir com as competências que lhe são atribuídas convencionalmente, podendo recorrer a todos os tipos de meios de resolução de controvérsias disponíveis no direito internacional²⁸⁷.

Desta forma, as organizações internacionais não são apenas sujeitos políticos ou sociológicos. São também sujeitos jurídicos de competências especializadas por possuírem personalidade jurídica internacional própria.

3.7 AS PESSOAS COLETIVAS NÃO ESTATAIS – SUJEITOS EMERGENTES

Entre os sujeitos de direito internacional, na classificação de Touscoz, inserem-se as pessoas coletivas não-estatais²⁸⁸ que abrangem as sociedades transnacionais, as Organizações não governamentais (ONGs) e aquelas pessoas coletivas, pessoas jurídicas com ligação a uma ordem jurídica nacional, não regidas por um conjunto coerente e preciso de regras jurídicas internacionais que determine o seu estatuto internacional e regulamente a sua atividade²⁸⁹. Portanto, incluem-se aqui também aquelas pessoas coletivas, sujeitos situados na dimensão subnacional e local – governos não centrais (Estados federados, municípios e comunidades territoriais não-estatais). Referida inclusão

²⁸⁶ CARREAU; BICHARA, op. cit., p. 456-465.

²⁸⁷ Idem, ibidem, p. 465-470.

²⁸⁸ O sentido atribuído por Touscoz aos sujeitos jurídicos de direito internacional denominados pessoas coletivas “Não-estaduais” toma o sentido de pessoas coletivas “Não-Estatais”, destacadamente para diferenciar do centralismo do Estado como sujeito de direito internacional. Ainda, registra-se aqui, que em linguagem francesa originária, pessoa coletiva corresponde à pessoa jurídica, situação que por si só não altera a conceituação ora adotada.

²⁸⁹ TOUSCOZ, op. cit., p. 174.

também pode ser justificada nas posições assumidas por Santi Romano de que o direito não é somente a norma posta, mas a entidade que a põe e que todo ordenamento jurídico é uma instituição e, toda instituição é um ordenamento jurídico²⁹⁰. Ainda, para Grossi, a realidade social se transforma em realidade jurídica porque produtora do direito, que tem seu referencial necessário na sociedade (pelo fato da organização ou da auto-organização e da observância das regras organizativas). O direito é ordenamento do social²⁹¹.

3.7.1 As organizações internacionais não-governamentais

As organizações internacionais não governamentais “são um grupo de organizações com fins não lucrativos repartidos em diferentes Estados e ligados juridicamente entre si de tal modo que obedecem a uma estratégia comum”²⁹².

Seitenfus situa o conceito de organização internacional não governamental, em termos formais, em conformidade ao parecer de 27 de fevereiro de 1950 do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas, sendo: “[...] qualquer organização que não é criada por via de acordo internacional”²⁹³. Posteriormente, as organizações internacionais não-governamentais, foram definidas como “organizações privadas e independentes, alheias às instituições e aos poderes públicos, sem fins lucrativos, e cujo trabalho se sustenta por uma estrutura autônoma e própria”²⁹⁴.

O ambiente internacional de intensa e célere transmissão de informações (via globalização) proporcionou a expansão das ONGs, com qualidade dessas organizações, em diferentes áreas de interesse, com expressões bem características vinculadas ao trato dos direitos humanos, direitos da mulher, paz, meio ambiente, ordem mundial e internacional, entre outros.

Em relação às características das ONGs, Bedin elenca cinco características centrais: a) estão fundadas no “princípio da autonomia”; b) não possuem fins lucrativos; c) a constituição é puramente voluntária

²⁹⁰ ROMANO, op. cit., p. 46.

²⁹¹ GROSSI, *Primeira lição sobre direito*, p. 9-20.

²⁹² TOUSCOZ, op. cit., p. 185.

²⁹³ SEITENFUS, Ricardo Antônio Silva. *Manual das organizações internacionais*. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000. 367 p. p. 257.

²⁹⁴ DIAS, Reinaldo. *Relações internacionais: introdução ao estudo da sociedade internacional global*. São Paulo: Atlas, 2010. p. 67.

por seus interessados; d) estão fundadas no “princípio da solidariedade”, em torno de temáticas de interesse geral; e) “são constituídas, administradas e organizadas por pessoas jurídicas não estatais”²⁹⁵.

A participação das ONGs na execução de projetos de cooperação internacional planejados pelos organismos internacionais tem possibilitado a ampliação da parceria com as Organizações Internacionais (OIs).

Touscoz destaca que, na prática a estabilidade política e jurídica das ONGs depende muito dos Estados em cujos territórios estão implantadas. A instalação da sede das ONGs em Estados como Reino Unido e Suíça garantem uma grande garantia de estabilidade. O mesmo pode não acontecer em Estados em que as ONGs devem, com efeito, intervir com urgência, em cuja situação jurídica é mal definida e são levadas a remediar a falta de governos ou a criticá-los em caso de abuso de poder²⁹⁶.

Entretanto, algumas ONGs encontram-se em situações particulares ou especiais de tratamento no direito internacional. No caso da Cruz Vermelha e do crescente Vermelho, pela sua atuação pautada em princípios humanitários, imparcialidade, neutralidade, independência, voluntariado, unidade e universalidade, como se pode depreender, referida organização é dotada de personalidade jurídica internacional. A Ordem de Malta, qualificada como soberana, mantém de um passado muito longínquo um estatuto internacional particular, sendo que alguns Estados atribuí-lhes certos privilégios e imunidades²⁹⁷.

Algumas Organizações internacionais universais e regionais, na ausência de um estatuto jurídico internacional de alcance geral, reconhecem um estatuto particular para as ONGs. O art. 71 da Carta da ONU, por exemplo, ao prever que “O Conselho Econômico e Social poderá entrar em entendimentos convenientes para a consulta de organizações não governamentais encarregadas de questões em que estiverem dentro da sua própria competência”, reconhece a existência de um estatuto particular às ONGs. Neste sentido também encontram-se disposições semelhantes nas Cartas da OIT, da ONUDI, outras instituições especializadas e da União Europeia²⁹⁸.

Se por um lado atualmente as ONGs não dispõem de um

²⁹⁵ BEDIN, *A sociedade internacional e o século XXI*: em busca da construção de uma ordem mundial justa e solidária, p. 302-303.

²⁹⁶ TOUSCOZ, op. cit., p. 186-187.

²⁹⁷ Idem, ibidem, p. 187.

²⁹⁸ Idem, ibidem, p. 188.

verdadeiro estatuto jurídico internacional, por outro, tê-lo-ão um dia, sem dúvidas, com personalidade jurídica internacional que lhes permita, dentro de certos limites, concluir convenções com outros sujeitos de direito internacional, participar de arbitragens internacionais e contribuir para a formação do direito internacional²⁹⁹.

3.7.2 As sociedades transnacionais

As Sociedades Transnacionais são sujeitos de direito internacional e relacionam-se com outros sujeitos de direito internacional e, sobretudo, com Estados, de modo que contribuem poderosamente para a formação e aplicação do direito internacional³⁰⁰.

Na definição apresentada inicialmente por Touscoz, “uma sociedade transnacional é constituída por empresas repartidas por territórios de diferentes Estados e ligadas juridicamente entre si de tal modo que obedecem a uma estratégia comum”³⁰¹. Entretanto, a definição da Sociedade Transnacional pode tomar sentidos diferentes em havendo insistência na constituição internacional (internacionalidade do capital, dos dirigentes, da estrutura e organização, etc.), ou pelo contrário, na base nacional da STN, na sua ligação principal a um país a partir do qual desenvolveu as suas implantações no estrangeiro.

Em meados da década de 70 a Organização de Cooperação de Desenvolvimento Econômico (OCDE) inseriu a ideia de que a transnacionalidade requer a existência de uma filial em pelo menos um outro Estado. Tal ampliação do conceito elevaria o número de STN a dezenas de milhares. Entretanto, inúmeros autores³⁰², esclarecem que o número de transnacionais não passa de 100, ou excepcionalmente 1.000, e, além disso, a existência ou não de uma filial não é mais critério decisivo, por conta das novas formas de administração e coligação empresarial.

Na alusão às tipologias das STN, caracterizadas pela extrema diversidade, Touscoz destaca o plano jurídico e econômico das STN. No plano jurídico, as tipologias podem encontrar fundamentação na natureza jurídica das ligações que unem as empresas que participam na STN, revelando sempre a existência de um centro único de decisão

²⁹⁹ TOUSCOZ, op. cit., p. 188.

³⁰⁰ Idem, ibidem, p. 179.

³⁰¹ Idem, ibidem, p.178.

³⁰² Nesse sentido vide: CHESNAIS, François. *A mundialização do capital*. Trad. Silvana Finzi Foá. São Paulo: Xamã, 1996. 335 p.

estratégica de comando “efeito de grupo”. No plano econômico, há a indicação de que as STN foram constituídas para reduzir as deficiências nos abastecimentos, com instalações em países fonte das matérias-primas procuradas, para deslocar a sua produção e diminuir custos. Todavia, no caso dos bancos transacionais, estes teriam sido criados para escapar a legislações restritivas impostas pelo Estado que sedia a sociedade-mãe ou para aproximação com seus clientes. Também, as STN podem distinguir-se pela sua natureza, vocação e por acidente. Quanto à natureza podem ser sociedades de exploração de petróleo, por exemplo. Por vocação se inserem aquelas sociedades que exploram em nível mundial a superioridade tecnológica a exemplo das áreas de informática ou coca-cola. Por acidente, envolve as STN transnacionalizadas como resultado de um acontecimento particular na sua história. Ainda, as STN podem distinguir-se pelo seu vínculo de atividades ao setor primário, comercial e de serviços³⁰³.

Para Bedin, as Sociedades Transnacionais são entidades caracterizadas por: buscarem atingir fins econômicos, tendo por pressuposta a racionalidade econômica instrumental para maximizar lucros e minimizar custos; possuírem definição jurídica fragmentada entre os diversos sistemas jurídicos nacionais e por terem sede em algum Estado; possuírem estrutura administrativa hierarquizada e centralizada, de modo a manter direção de forma uniforme para todas as suas ramificações³⁰⁴.

É perceptível que com o processo de globalização econômica³⁰⁵, houve intensa redistribuição do trabalho e produção em vários Estados, com destaque para a atuação das empresas transnacionais, proponentes de programas financeiros, com significativos impactos na área econômica e social, desregulamentação do mercado de trabalho, bem como na redução do custo da mão de obra.

Não se pode negar que as empresas transnacionais são responsáveis por impulsionar fortemente o desenvolvimento da economia mundial, com o crescimento da produção de bens e serviços e

³⁰³ TOUSCOZ, op. cit., p. 19-180.

³⁰⁴ BEDIN, *A sociedade internacional e o século XXI*: em busca da construção de uma ordem mundial justa e solidária, p. 315-316.

³⁰⁵ A globalização econômica corresponde a internacionalização dos mercados de bens. Serviços e créditos, induzida pela redução de tarifas de exportação, de obstáculos aduaneiros, e pela padronização das operações mercantis, resultando na dispersão internacional das etapas do processo produtivo. In: FREITAS JUNIOR, op. cit., p. 73.

elevação do consumo. Todavia, tais aspectos impactam diretamente no direito interno dos Estados, principalmente nos países em desenvolvimento, os quais, via de regra, são incapazes de conter os efeitos³⁰⁶ gerados pela influência das referidas empresas transnacionais.

Por conseguinte, as empresas transnacionais são sujeitos de direito internacional com conformações de poder e instrumentalidade econômica, jurídica e administrativa fundamentais na sociedade internacional contemporânea.

3.7.3 Os governos não-centrais

Na travessia do século XX foram processadas significativas mudanças no cenário internacional de modo que o Estado deixou de ser o único sujeito de direito internacional. O século XX foi determinante para o surgimento de novos sujeitos do direito internacional capazes de influir na formação tanto das relações quanto do direito internacional, a exemplo das organizações internacionais, das sociedades de empresas transnacionais e das organizações internacionais não estatais. Além desses sujeitos, as últimas décadas do século XX, com o fluxo e influxo do processo de globalização e mudança nos pilares do direito internacional, fez emergir novos sujeitos de fato e de direito, denominados governos não centrais, situados na dimensão subnacional dos Estados.

Conforme Dal Ri,

a grande maioria da doutrina internacionalista da primeira metade do século XX contempla o que vem hoje sendo chamado de “comunidade territorial infraestatal”, ou seja, dos Estados Federados, Lander, Regiões, Províncias, Departamentos e Municípios que se contextualizam como esferas de governo em uma escala hierárquica inferiores ao Estado³⁰⁷.

³⁰⁶ “As corporações internacionais produzem diversos efeitos sobre a sociedade internacional nos campos econômico, político, social, cultural, ambiental entre outros, afetando os países onde se encontram atuando, reforçando os vínculos de interdependência desigual entre os países ricos e pobres, pois a grande maioria destas empresas tem origem nos países desenvolvidos”. In: DIAS, op. cit., p. 69.

³⁰⁷ Santa Catarina nas Relações Internacionais. Desafios da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina no cenário Internacional. In: DAL RI, op. cit., p. 17.

A doutrina dominante à época era baseada em um estatismo que projetava o Estado na estrutura hierárquica no cenário internacional, impedindo e ofuscando as comunidades infraestatais de reconhecimento internacional.

As Conferências de Paz de Haia, as duas guerras mundiais, a Liga das Nações e a ONU, as Conferências de Viena, a guerra fria e a globalização econômica influíram decisivamente ao longo do Século XX para a mudança da concepção da doutrina de direito internacional anteriormente baseada em uma visão estatista exacerbada.

No final do século XX, a dinâmica imposta pela globalização de trocas, de comunicação e trânsito para além das fronteiras, abalou significativamente o conceito de soberania do Estado nacional delineado pela configuração da modernidade³⁰⁸. O conceito de soberania, pilar central do Estado, passou a ser duramente relativizado nas relações e no direito internacional, abrindo espaços para a afirmação de novos sujeitos de direito internacional. Houve o fortalecimento do campo de atividades das empresas transnacionais, das Organizações não governamentais e das pessoas coletivas – sujeitos situados na dimensão subnacional e local – governos não centrais (Estados, municípios e comunidades territoriais não estatais).

Os governos não centrais despontaram pelas suas atividades no âmbito da reconfiguração do cenário internacional, com o desenvolvimento de estratégias próprias de inserção internacional e de cooperação com outros sujeitos.

3.7.3.1 Os Estados federados e comunidades não estatais nos ordenamentos europeus

São federais os Estados que conjugam vários centros de poder político autônomo, correspondendo na atualidade a forma organizativa de Estado com maior prestígio, por responder às necessidades e aspirações fundamentais de nossa época³⁰⁹.

Consigna-se de plano a diferença existente entre Federalismo e Federação, a partir da concepção expressa por Reverbel:

³⁰⁸ DAL RI, op. cit., p. 17.

³⁰⁹ DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. 25. ed. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 255.

Federalismo pode ser considerado o estudo genérico dos aspectos comuns a todo e qualquer sistema federal, a federação é o léxico que, além de indicar uma determinada ordem federal, permite variados estudos comparativos entre os Estados que adotam esta forma de Estado³¹⁰.

Quanto à Federação:

Federação revela, portanto, uma aplicação concreta, específica, pontual, do federalismo. Está centrada nos arranjos institucionais possíveis que permitem o deslocamento de competências do centro à periferia e da periferia ao centro. Trata especificamente dos órgãos componentes da federação e das inter-relações existentes entre eles. Todo este arcabouço associativo provém da ordem constitucional³¹¹.

O Estado federal indica, antes de tudo, uma forma de Estado e não de governo, embora não se pode negar a existência de um relacionamento muito estreito entre a adoção da organização federativa e os problemas de governo³¹².

No que versa ao quadro que envolve a inserção internacional dos países no âmbito do direito no Continente Europeu, a partir de 1960, resta evidenciada, notadamente no sistema federal, que a autoridade e competências decisórias encontram-se divididas entre dois níveis de governo, sendo um nacional e outro subnacional. Em nível federal estaria a União, enquanto que no subnacional estariam os Estados membros ou Províncias, Cantões ou Länder. Ainda, não se pode desconsiderar as regiões no caso da Bélgica e França e as comunidades autônomas no caso da Espanha³¹³, entre outros.

³¹⁰ REVERBEL, Carlos Eduardo Dieder. Federalismo, descentralização e subsidiariedade. In: SOUZA JUNIOR, Cesar Saldanha; AVILA, Marta Marques (org.). *Direito do Estado: estudos sobre federalismo*. Porto Alegre: Dora Luzzatto, 2007. Cap. 1. p. 39-64.

³¹¹ Idem, *ibidem*, p. 43.

³¹² DALLARI, op. cit., p. 255.

³¹³ A Espanha possui uma forma organizativa de Estado que pode ser considerada de Estado Regional, menos centralizada do que o Estado Unitário, porém, sem chegar aos extremos de descentralização do federalismo. O mesmo

No novo cenário internacional, os Estados estão sendo progressivamente forçados a dividir³¹⁴ com entidades subnacionais uma parte de suas responsabilidades, notadamente em política internacional.

Na senda dos doutrinadores que se dedicam ao estudo do tema dos novos sujeitos do direito internacional, a abordagem subsequente objetiva apresentar os modos e os meios pelos quais se tem permitido e legitimado a alguns Estados federados e algumas comunidades territoriais não estatais a realizarem atividades com evidente impacto na comunidade internacional.

As normas que fundamentam a ação internacional dos principais Estados europeus e suas unidades constituem a base da análise a seguir apresentada.

3.7.3.1.1 Os Länder da República Federativa da Alemanha

O artigo 32 da Constituição da República Federal da Alemanha preceitua a permissão aos Länder³¹⁵ celebrarem tratados internacionais sobre a matéria de sua competência, com o consentimento do Governo Federal:

(1) - Compete à Federação a gestão das relações com Estados estrangeiros.

[...]

(3) - Nos limites da própria competência legislativa e com o consentimento do Governo Federal, os Länder podem celebrar tratados com os Estados Estrangeiros.³¹⁶

pode-se afirmar em relação à Itália. In: DALLARI, *Elementos de Teoria Geral do Estado*, p. 255.

³¹⁴ Os governos não-centrais sempre tentaram exercer algum tipo de influência ou um papel significativo na formulação da política externa, incluindo o que compete à conduta das relações com Estados estrangeiros. In: DUCHACEK, Ivo D. *Perforated sovereignties: towards a typology of new actors in international relations*. New York: Oxford University Press, 1990. p. 9.

³¹⁵ A Alemanha comporta dezesseis Länder e, entre os quais, três cidades-Estados: Berlim, Hamburgo e Bremen. Os Länder diferem em tamanho, população e em desempenho econômico. In: HRBEK, Rudolf. *Federal Republic of Germany*. In: MICHELLMANN, Hans (ed.). *Foreign Relations in Federal Countries*. Madrid: McGill-Queen's University Press, 2009. p. 143.

³¹⁶ “Die Pflege der Beziehungen zu auswärtigen Staaten ist Sache des Bundes. [...] (3) Soweit die Länder für die Gesetzgebung zuständig sind, können sie mit

Não resta dúvida, pelo citado dispositivo inserido no parágrafo terceiro do artigo 32 da Constituição da República Federativa da Alemanha, de que o L nder, via tratado internacional, pode criar direitos e obrigações para aquela unidade da Federação.

Entretanto, persiste controvérsia na doutrina, relativo ao consentimento previamente manifestado pelo governo federal da Alemanha, o qual poderia gerar nulidade jurídica do tratado. O problema estaria vinculado à validade ou invalidade jurídica, haja visto que o consentimento do governo federal permaneceria.

Dal Ri aponta que para evitar eventuais conflitos de competência na celebração e tratados internacionais, o direito constitucional alemão faz as seguintes distinções entre competências:

competência de celebração, competência de transformação e competência de ordens de execução, sendo que a Federação seria “[...] competente, conforme parágrafo primeiro, a celebrar tratados/acordos em todas as áreas do direito internacional”. Mesmo em matéria de “[...] prevista competência dos L nder, segundo o parágrafo terceiro, não ocorre de maneira alguma a exclusão da competência concorrente da Federação (mesmo em competências diretas do L nder). Mas falta   Federação” [...] fora de suas competências de legislação regulamentar a competência de execu  o³¹⁷.

Ainda, no que tange ao parágrafo terceiro do artigo 32 da Constituição alemã, para evitar política exterior paralela, torna-se essencial um contato estreito com o governo federal por parte do L nder.

A Convenção de Lindau, assinada em 1957 entre a Federação e os L nder, estabeleceu que a Federação poderia celebrar tratados em matérias nas quais não possuía competência, porém adstrita a alguns casos limitados. Quando não adstrita às limitações especificadas, a Federação subordina-se ao consentimento dos L nder no que versa   celebração de tratados sob competência exclusiva destes, cuja anuência   manifestada antes que o tratado se torne obrigatório às partes na esfera

Zustimmung der Bundesregierung mit ausw rtigen Staaten Vertr ge abschliessen”.

³¹⁷ SANTA CATARINA..., op. cit., p. 38.

internacional³¹⁸.

A Alemanha situa-se no centro da Europa e os Lnder localizam-se em sua maioria na fronteira com Estados europeus, fato que concorre para uma maior inserção internacional, aliada aos estreitos laços internacionais econômicos e culturais. A participação dos Lnder nas discussões sobre os temas e rumos da União Europeia constitui fator importante no aumento de atividades dos Lnder no contexto europeu.

Entre as práticas que respaldam a ação dos Lnder no direito internacional, pode-se incluir a criação de escritórios de representação no exterior, projetos de cooperação transfronteiriça, engajamento de autoridades em atividades de marketing no mercado global, participação na política externa da Alemanha e União Europeia (UE), participação em OIGs, participação em acordos e tratados bilaterais e multilaterais (com destaque para a ratificação e conclusão), participação na elaboração de memorandos e protocolos no sistema de tomada de decisões da UE.

Não se pode negar de que os Lnder são sujeitos jurídicos importantes do Direito internacional, considerado o grau de suas autonomias internas e externas, notadamente em assuntos próprios e desenvolvimento de atividades, acordos, ratificação e conclusão de tratados na integração da União Europeia.

3.7.3.1.2 As comunidades e regiões da Bélgica

A condição de Estado federal, composto por comunidades e regiões da Bélgica adveio em 1993 com a revisão constitucional, a qual provocou relevantes alterações na estrutura institucional do Estado e de seu funcionamento. Houve também significativas mudanças referente à competência em matéria internacional das comunidades e regiões. O compartilhamento entre governo federal e governo das comunidades e das regiões na condução das relações internacionais foi intensificado, respeitados os limites das suas respectivas competências. As unidades federais passaram a realizar negociações para celebração e conclusão de tratados com Estados soberanos, além de conferir consentimento sob matérias de competência de seu respectivo Conselho, participar de OIGs e representar o Estado Belga no âmbito dos Conselhos da União Europeia³¹⁹.

A Bélgica pode ser considerada como país europeu com maior

³¹⁸ SANTA CATARINA..., op. cit., p. 39-40.

³¹⁹ Idem, ibidem, p. 39.

desenvolvimento e participação dos governos não centrais (comunidades e regiões belgas) em matéria internacional. Em conformidade com os artigos 2 e 3 do Reino da Bélgica, seis diferentes unidades constituintes compõem a estrutura federal belga: a Comunidade Francesa, a Comunidade de Flanders, a Comunidade Alemã, a Região de Wallonia, a Região de Flanders e a Região da Capital de Bruxelas. Portanto, a Bélgica é formada por uma estrutura federal dupla: as regiões econômicas e as comunidades criadas por razões de acentuado cunho cultural e linguístico³²⁰.

O parágrafo primeiro do artigo 167 da Constituição do Reino da Bélgica estabelece que, mesmo cabendo ao Rei (governo central) dirigir as relações internacionais, este deve agir

[...] sem prejuízo da competência das comunidades e das regiões de regulamentar a cooperação internacional, compreendida a conclusão de tratados, para as matérias que são de sua competência pela Constituição ou em virtude desta³²¹.

O parágrafo terceiro prescreve que os “[...] Governos de Comunidades e Regiões previstas no artigo 121 celebram, cada um no que lhe concerne, os tratados relativos às matérias que são de competências dos seus Parlamentos”³²². Os tratados em tela [...] somente terão efeitos após terem recebido o consentimento do Parlamento”³²³.

A normatização inserida no segundo e terceiro parágrafo do artigo 167 da Constituição complementa e integra o contido no parágrafo primeiro, referendando a afirmação de uma competência

³²⁰ In: BURSENS, Peter; MASSART-PIÉRARD, Françoise. Kingdom of Belgium. In: MICHELLMANN, Hans (ed.). *Foreign relations in federal countries*. Madrid: McGill-Queen's University Press, 2009. p. 93.

³²¹ “Art. 167. § 1º. Le Roi dirige les relations internationales, sans préjudice de la compétence des communautés et des régions de régler la coopération internationale, y compris la conclusion de traités, pour les matières qui relèvent de leurs compétences de par la Constitution ou en vertu de celle-ci”. In: LA CONSTITUCION BELGE. Disponível em: <http://www.senate.be/doc/const_fr.html>. Acesso em: 6 set. 2016.

³²² “Art. 167. § 3º. Les Gouvernements de communauté et de région visés à l'article 121 concluent, chacun pour ce qui le concerne, les traités portant sur les matières qui relèvent de la compétence de leur Parlement”. In: Idem, *ibidem*.

³²³ “Art. 167. § 3. [...] Ces traités n'ont d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment du Parlement”. In: Idem, *ibidem*.

exclusiva das comunidades territoriais em celebrarem tratados que são de sua competência pela Constituição ou em virtude desta. Tal singularidade não possui semelhantes nos demais ordenamentos europeus. Pode-se afirmar de que em todos os outros sistemas jurídicos há competências concorrentes em que as comunidades, podendo assinar acordos com semelhantes estrangeiros, não excluem a possibilidade de o Governo Central fazer o mesmo nas mesmas áreas. As únicas exceções vinculam a necessidade de que os acordos firmados por comunidades e regiões respeitem as obrigações internacionais e supranacionais assumidas pelo Reino da Bélgica e que tais acordos sejam assinados apenas por Estados e Organizações Internacionais e que este reconheça e possua relações diplomáticas³²⁴.

O conteúdo normativo do artigo 16 da Lei Especial de Reformas Institucionais de 1980, mantido em vigor pela reforma constitucional de 1993 do Reino da Bélgica, merece destaque por regulamentar especialmente as competências em matéria internacional, de modo a conter dispositivos sobre o consentimento aos tratados, apresentação ao Conselho e previsão antecipada da possibilidade de responsabilização do Estado Belga internacionalmente. O parágrafo primeiro dispõe que “O consentimento aos tratados nas matérias que são de sua competência é dado pelo seu respectivo Conselho”³²⁵ (das comunidades e regiões). O parágrafo segundo estabelece que os tratados contemplados pelo parágrafo primeiro serão apresentados ao Conselho competente pelo respectivo governo. O parágrafo terceiro antecipa a possibilidade de que o Estado belga seja responsabilizado internacionalmente por atos e omissões derivantes de acordos assinados por comunidades e regiões que fazem parte do Reino. Em outros termos, o Estado belga pode substituir as comunidades e ou regiões belgas em caso de condenação destas por jurisdição internacional ou supranacional e devido ao não cumprimento de obrigação contraída. Por sua vez, o Estado belga, em situação inversa, também pode levar à jurisdição internacional ou supranacional qualquer sujeito de direito internacional por descumprimento de obrigações contraídas com qualquer de suas comunidades ou regiões³²⁶.

Relevante assinalar de que nas últimas décadas as comunidades e regiões belgas têm ampliado as suas competências em matéria

³²⁴ SANTA CATARINA..., op. cit., p. 40.

³²⁵ “L’assentiment aux traités dans les matières qui relèvent de sa compétence, est donné par le Conseil concerné”.

³²⁶ DAL RI, op. cit., p. 41.

internacional³²⁷, notadamente no campo cultural, econômico, ambiental, energético, creditício, trabalhos públicos³²⁸.

3.7.3.1.3 A cooperação descentralizada e acordos pelas comunidades territoriais da França

Com delineamentos diferenciados da normatização constitucional Alemã e da Constituição belga, a Constituição da República Francesa não estabelece nenhuma possibilidade de que as comunidades territoriais integrantes da República possam manter relações internacionais. O artigo 72 da Constituição da França considera as comunas, departamentos e territórios de ultramar como comunidades integrantes da República Francesa³²⁹.

A Constituição francesa aborda de forma geral a matéria que versa sobre as relações internacionais. O parágrafo segundo do artigo quinto preceitua que compete ao Presidente da República garantir a independência nacional, a integridade territorial e o respeito dos tratados³³⁰. O parágrafo primeiro do artigo 20 estabelece que compete ao governo conduzir a política da Nação, entre as quais a relações

³²⁷ A título exemplificativo, a região da Wallonia ampliou sua participação em matéria internacional para garantir o desenvolvimento econômico e tecnológico, com exportações de produtos e atração de investimento interno. Paralelamente, a comunidade de Flanders prioriza o desenvolvimento econômico regional e o desenvolvimento científico e tecnológico. In: LEJEUNE, Yves. Belgium. In: MICHELMANN, Hans J.; SOLDATOS, Manayotis (ed.). *Federalism and international relations: the role of subnational units*. New York: Oxford University Press, 1990. p. 142-175.

³²⁸ DAL RI, op. cit, p. 42.

³²⁹ “Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d’outre-mer régies par l’article 74. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi, le cas échéant en lieu et place d’une ou de plusieurs collectivités mentionnées au présent alinéa”. TEXTE INTÉGRAL de la Constitution du 4 octobre 1958 en vigueur. Disponível em: <<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/la-constitution-du-4-octobre-1958/texte-integral-de-la-constitution-du-4-octobre-1958-en-vigueur.5074.html>>. Acesso em: 6 set. 2016.

³³⁰ “Le Président de la République veille au respect de la Constitution. Il assure, par son arbitrage, le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ainsi que la continuité de l’État. Il est le garant de l’indépendance nationale, de l’intégrité du territoire et du respect des traités”. In: Idem, ibidem.

exteriores³³¹.

A possibilidade de realização de ‘cooperação descentralizada’ foi regulamentada pela Lei nº 147, de 2 de fevereiro de 2007, a qual autorizou as comunidades territoriais a concluírem convenções com comunidades territoriais estrangeiras, condicionadas a respeitarem os compromissos assumidos pelo governo Central e os princípios fundamentais da República³³².

A retrospectiva de participação antecedente das comunidades territoriais no trato da cooperação descentralizada remonta a Lei nº 82.213 de 1982, emanada do parlamento francês e normativas vinculadas pelo gabinete do Primeiro Ministro. O contexto do surgimento da referida lei foi antecedido por tratados internacionais firmados pelo Estado Francês em matéria de cooperação fronteiriça³³³. Em específico, o parágrafo terceiro do artigo 65 da anunciada lei dispõe que o Conselho pode “[...] decidir, com autorização do governo, organizar para fins de concertação e no âmbito da cooperação transfronteiriça, contatos regulares com coletividades descentralizadas estrangeiras tendo uma fronteira comum com a região”³³⁴.

O anunciado dispositivo de lei é extremamente restritivo, uma vez que estabelece competência em matéria de relações internacionais apenas para regiões administrativas, excluindo os departamentos e comunas. Além do mais, as relações de cooperação transfronteiriça restariam limitadas àquelas regiões de fronteira, com exclusão das regiões centrais da França.

Entretanto, com o objetivo de fortalecer a influência da França no planeta, a circular inicial do primeiro ministro, dirigida aos representantes do governo francês junto às regiões, departamentos e comunas, reconheceu publicamente o interesse e a importância da ação das comunidades territoriais em matéria internacional, porém, submetidas a monitoramento de representantes de missões diplomáticas e consulares francesas no exterior³³⁵.

³³¹ “Le Gouvernement détermine et conduit la politique de la nation. Il dispose de l’administration et de la force armée”. In: TEXTE INTÉGRAL..., op. cit.

³³² Princípios da indivisibilidade da República e da soberania nacional, atribuições confiadas ao Estado pela Constituição francesa (art. 2 e 3) e pela lei.

³³³ DAL RI, op. cit., p. 43.

³³⁴ “[...] décider, avec l’autorisation du gouvernement, d’organiser, à des fins de concertation et dans le cadre de la coopération transfrontalière, des contacts réguliers avec des collectivités descentralisées étrangères ayant une frontière commune avec la région”.

³³⁵ DAL RI, op. cit., p. 43-44.

O alargamento de competência realizada pela circular anunciada foi notória, visto que esta extrapolou em muito o contido na Lei nº 82.213 de 1982. Referida circular, no dizer de Dal Ri, partiu do pressuposto de que a política de descentralização do governo teria ampliado o alcance da norma jurídica de 1982. O texto da circular incluiu atribuições de competências e meios incrementados às coletividades locais, objetivando afirmar sua identidade e desenvolver atividades em diferentes áreas de domínio, podendo ser chamadas a manter contatos com coletividades locais de outros países³³⁶. Referida ampliação de competências às comunidades territoriais infraestatais da França coincide com o contexto da assinatura da Convenção-quadro Europeia sobre a Cooperação Transfronteiriça³³⁷, em consonância explicitada pela circular nº 2.063, de maio de 1985 e extensão do artigo 65 da Lei 82.213/82.

A circular de maior destaque foi a editada pelo primeiro ministro francês Jacques Chirac, de 12 de maio de 1987, declaratória do fracasso das tentativas anteriores de monitoramento das iniciativas das comunidades territoriais no cenário internacional. O governo francês busca redefinir sua estratégia ao afirmar da necessidade de especificar em um texto particular as regras aplicáveis a estas relações. O governo deixa claro que a apresentação e negociação de projetos no contexto internacional é de competência exclusiva do Estado³³⁸.

Novo fundamento jurídico para a matéria adveio com a Lei nº 92.125, de 6 de fevereiro de 1992, a qual estabeleceu no artigo 131 que “As coletividades territoriais e seus agrupamentos podem concluir convenções com coletividades territoriais estrangeiras e seus agrupamentos, nos limites de suas competências e no respeito dos compromissos internacionais da França. A nova ordenação jurídica objetivou conferir uma relação mais articulada contendo limites bem

³³⁶ DAL RI, op. cit., p. 44.

³³⁷ “A Convenção-Quadro Europeia representa assim o coroar do esforço desenvolvido pelo Conselho da Europa através da CPPLR no sentido de levar os Estados a reconhecerem a necessidade e utilidade da cooperação transfronteiriça. É com base neste instrumento que, em diversos países europeus, quer Estados-membros da então CEE e da atual União Europeia, quer outros Estados que não integram a União, os poderes locais e regionais- ou, para usarmos a expressão Convenção-Quadro, as Coletividades ou Autoridades Territoriais-, situados de um e outro lado das respectivas fronteiras, celebram acordos de cooperação transfronteiriça, com enorme vantagens para suas populações”. In: SANTA CATARINA..., op. cit., p. 129-130.

³³⁸ Idem, ibidem, p. 45-46.

definidos para servir como referência à expansão da cooperação descentralizada pelas comunidades territoriais da França³³⁹.

Em 26 de maio de 1994 foi editada circular conjunta entre o Ministro de negócios estrangeiro e o Ministro do Interior, especificando que para os fins previsto na Lei nº 92.125/92, podem ser enquadradas somente as ações de coletividades territoriais de países diferentes para iniciativa de interesse público local ou para gerar serviços públicos. O governo colocou novamente sob guarda as instituições públicas de natureza subnacional, de forma pouco diplomática ante a ampliação das atividades das comunidades territoriais francesas no exterior nas décadas de oitenta e noventa do século passado. À época, a temeridade do governo dirigiu-se para a colisão entre o crescente número de acordos assinados pelas comunidades territoriais francesas e os princípios fundamentais da República ou tratados por esta firmados³⁴⁰.

Em 25 de Janeiro de 2007 a Assembleia Nacional, por unanimidade, aprovou a Lei 147, sem muitas inovações em relação a legislação anterior, a qual, em seu artigo L. 1115-1, limitou a possibilidade de, em caso de justificada urgência, as coletividades territoriais e seus agrupamentos passarem a poder realizar ou financiar ações de caráter humanitário.

A Lei nº 773, de 7 de julho de 2014, via seu artigo 14, modificou a redação anterior do artigo 1115-1 da Lei 147/2007, estabelecendo que

Em conformidade com os compromissos internacionais da França, as autoridades locais e as suas organizações podem implementar esforços ou apoiar anualmente ou plurianualmente ações de cooperação internacional, ajuda ao desenvolvimento ou humanitária. Para este fim, as autoridades locais e os seus agrupamentos podem, se for caso disso, celebrar acordos com as autoridades locais estrangeiras. Estes acordos especificam as ações propostas e o montante estimado dos compromissos financeiros. Eles entrarão em vigor imediatamente a sua transmissão à representante do Estado nos termos dos artigos L. 2131-1, L. 2131-2, L. 3131-1, L. 3131-2, L. 4141-1 et L. 4141-2. Os artigos, L.

³³⁹ DAL RI, op. cit., p. 46-47.

³⁴⁰ Idem, ibidem, p. 47.

3132-1 et L. 4142-1 são aplicáveis³⁴¹.

Portanto, a lei francesa em vigor a partir de 2014 ampliou as possibilidades para as autoridades locais e os seus agrupamentos apoiarem ações de cooperação internacional e celebrar acordos com as autoridades locais estrangeiras, nos limites especificados em lei.

3.7.3.1.4 As iniciativas das comunas e governos infraestatais da Itália

A Constituição da República Italiana versa sobre a temática objeto no artigo 117, estabelecendo que “A potestade legislativa é exercitada pelo Estado e pelas Regiões no respeito da Constituição, assim como dos vínculos derivantes do ordenamento comunitário e das obrigações internacionais”³⁴².

O parágrafo terceiro do artigo 117 prescreve: “São matérias de legislação concorrente aquelas relativas a: relações internacionais e com a União Europeia das Regiões; [...]”³⁴³. O parágrafo quarto dispõe que “Concerne às Regiões a potestade legislativa em referência a toda

³⁴¹ “Modifié par LOI n° 2014-773 du 7 juillet 2014 - art. 14 (V). Dans le respect des engagements internationaux de la France, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent mettre en œuvre ou soutenir toute action internationale annuelle ou pluriannuelle de coopération, d’aide au développement ou à caractère humanitaire. A cette fin, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent, le cas échéant, conclure des conventions avec des autorités locales étrangères. Ces conventions précisent l’objet des actions envisagées et le montant prévisionnel des engagements financiers. Elles entrent en vigueur dès leur transmission au représentant de l’Etat dans les conditions fixées aux articles L. 2131-1, L. 2131-2, L. 3131-1, L. 3131-2, L. 4141-1 et L. 4141-2. Les articles L. 2131-6, L. 3132-1 et L. 4142-1 leur sont applicables”. In: ARTICLE L1115-1. Disponível em: <<https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?cidTexte=LEGITEXT00006070633&idArticle=LEGIARTI000006389099&dateTexte=&categorieLien=cid>>. Acesso em: 7 set. 2016.

³⁴² “La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali”. In: COSTITUZIONE DELLA REPUBBLICA ITALIANA (in GU 7 dicembre 1947). Disponível em: <<http://www.edscuola.it/archivio/norme/leggi/costituzione.html>>. Acesso em: 7 set. 2016.

³⁴³ “Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: rapporti internazionali e com l’Unione europea delle Region”. In: Idem, ibidem.

matéria não expressamente reservada à legislação do Estado”³⁴⁴. Em continuidade, o parágrafo quinto do artigo 117 estabelece dois princípios centrais: o princípio da participação das Regiões na fase ascendente de formação do direito comunitário nas matérias de competência regional e o princípio da competência regional na implementação e execução nas mesmas matérias dos atos jurídicos e da União Europeia e dos acordos internacionais, respeitados os procedimentos e normas regulamentares para o exercício do poder substitutivo³⁴⁵. Ainda, o nono parágrafo prescreve que as Regiões “Nos limites de suas próprias competências, as Regiões podem concluir acordos com os Estados e acordos com entes territórios internos de outro Estado, nos casos e com as formas disciplinadas pelas leis do Estado”³⁴⁶.

A regulamentação normativa específica para as iniciativas tomadas pelas comunas e pelos governos infraestatais foi sedimentada pelo Decreto Presidencial de 31 de março de 1994 e Lei nº 131/2003. Com base nas referidas normas, o Ministério dos Negócios da República Italiana elaborou documento contendo diretivas procedimentais para reger tais iniciativas, subscritas por interesse do Estado Italiano. As iniciativas envolvendo acordos entre Regiões e Estados estrangeiros sujeita a notificação prévia do Ministério do Exterior, e as iniciativas e pactos entre as cidades irmãs ficam sujeita a notificação prévia do Departamento de Negócios Regionais da Presidência do Conselho³⁴⁷.

O documento governamental denominado “Linee guida sulle procedure per accordi programatici, intense, gemellaggi”, além das diretivas para as iniciativas das comunas e dos governos infraestatais, fornece também a classificação dos atos internacionais implementados pelas referidas entidades subnacionais. As iniciativas se caracterizam pela contrapartida estrangeira, constituídas pelas entidades homólogas.

³⁴⁴ “Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato”. In: COSTITUZIONE DELLA REPUBBLICA ITALIANA, op. cit.

³⁴⁵ “Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedono all’attuazione e all’esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell’Unione europea, nel 26 rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di”. In: Idem, ibidem.

³⁴⁶ “Nelle materie di sua competenza la Regione può concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinati da leggi dello Stato”. In: Idem, ibidem.

³⁴⁷ SANTA CATARINA..., op. cit., p. 49.

Os acordos são constituídos pelos Estados e podem ser divididos na seguinte tipologia: executivos e aplicativos de acordos internacionais em vigor; acordos de natureza técnico-administrativa ou acordos de natureza programática³⁴⁸.

A importância do Decreto Presidencial de 1994 assume relevância pela definição precisa de atividades promocionais no exterior, incluindo aquelas desenvolvidas pelas Regiões e Províncias autônomas³⁴⁹ de Trento e Bolzano³⁵⁰ no âmbito das competências próprias e delegadas, além de distinguir “atividades promocionais no exterior” de “atividades de mero relevo internacional” (estudo e informação, visitas). Também, referido Decreto de 1994 regulamentou a colaboração do Estado e dos entes Públicos com as Regiões. O Artigo terceiro estabeleceu que as Regiões devem se Coordenar para a organização das mesmas com as representações diplomáticas e consulares do Estado. O artigo quarto forneceu a configuração das relações entre as Regiões Administrativas e Províncias com a Comunidade Europeia, motivo de controvérsia na península mesmo tendo seguido as diretrizes emanadas pelos órgãos da União Europeia³⁵¹.

A controvérsia judicial decidida pela Corte Constitucional Italiana em abril de 2009, envolvendo as administrações das Províncias autônomas de Trento e Bolzano, acórdão nº 425, de setembro de 2005, acabou por legitimar na prática as ações das coletividades territoriais na península. A decisão da Corte foi no sentido de que caberia ao Estado Italiano organizar, registrar e monitorar as iniciativas das regiões administrativas, províncias e comunas no âmbito internacional, fato que não impede que o governo continue a promover e facilitar tais iniciativas. Neste sentido o inciso III, do artigo 6º, da Lei 131/2003 se

³⁴⁸ DAL RI, op. cit., p. 50.

³⁴⁹ Sobre autonomia das entidades territoriais, regionalismo e poder externo do Estado, vide também: PERGOLA, Antonio La *et al.* Regionalismo, federalismo e poder externo do Estado: o caso italiano e o direito comparado. *Revista dos Tribunais – Doutrinas Essenciais*, São Paulo, v. I, p. 645-688, 2012.

³⁵⁰ O parágrafo terceiro do artigo 117 da Constituição da República Italiana, estabelece que: “As Regiões e as Províncias autônomas de Trento e de Bolzano, nas matérias de sua competência, participam das decisões voltadas à formação dos atos normativos comunitários e provêm a atuação e a execução dos acordos internacionais e dos atos da União Europeia, respeitando as normas de procedimento estabelecidas pela lei do Estado, que regulamenta as modalidades de exercício do poder substitutivo em caso de inadimplência”. In: COSTITUZIONE DELLA REPUBBLICA ITALIANA, op. cit.

³⁵¹ SANTA CATARINA..., op. cit., p. 50-53.

coaduna com a situação anunciada, uma vez que permite às Regiões e às Províncias autónomas de Trento e Bolzano, nas matérias de própria competência legislativa a concluir acordos executivos e aplicativos de acordos internacionais em vigor, acordos de natureza técnico-administrativa ou acordos de natureza programática executivos, sem prejuízo da tempestiva comunicação ao Ministério dos Negócios Exteriores e à Presidência do Conselho de Ministros – Departamento para os Negócios Regionais, nos termos previstos pelas normas de direito internacional geral e pela Convenção de Viena sobre direito dos tratados³⁵².

Destaca-se aqui que o inciso II, do artigo 6, da Lei 131/2003, prevê a possibilidade de celebração de acordos com “[...] entes territoriais internos de outro Estado, voltados a favorecer o desenvolvimento econômico, social e cultural, assim como realizar atividades de mero relevo internacional”³⁵³. Ainda, estabelece parâmetros obrigatórios que devem ser respeitados pelas Regiões e Províncias autónomas em compromissos e acordos celebrados, de modo a preservar a política exterior do Estado, encargos financeiros ou interesses de outros sujeitos, em compatibilidade ao artigo 14 da Constituição da República Italiana, inciso primeiro³⁵⁴.

Por fim, regista-se que as Comunas, os governos e Regiões Administrativas Italianas buscam adequar a emanção de normas correspondentes à realidade e competências próprias, vinculativas às iniciativas e demandas com significativo crescimento a partir da década de noventa.

3.7.3.1.5 Outras ordenações Europeias – Áustria, Finlândia, Luxemburgo, Portugal, Suécia, Suíça

Na Áustria os Länder são amparados juridicamente pelo artigo 16 da Constituição a concluir tratados com Estados fronteiriços com a Áustria ou com regiões que fazem parte de tais Estados. Semelhante ao

³⁵² DAL RI, op. cit., p. 52-56.

³⁵³ “[...] enti territorial interno ad altro Stato, intese dirette a favorire il loro sviluppo economico, sociale e culturale, nonché a realizzare attività di mero rilievo internazionale”.

³⁵⁴ “I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione”. In: COSTITUZIONE DELLA REPUBBLICA ITALIANA, op. cit.

direito constitucional alemão, a legislação austríaca, por meio do parágrafo segundo do artigo 16, impõe ao Presidente da junta executiva do Länder a obrigação de, antes de dar início às negociações, comunicá-las ao governo federal para regular consentimento antes da celebração do tratado. Considera-se tácito o consentimento se o governo federal não se manifestar dentro de oito semanas da data em que recebeu a solicitação de consentimento. O parágrafo terceiro do anunciado artigo 16 estabelece que, por solicitação do governo federal, os tratados devem ser denunciados e, em caso de não implementação da denúncia por parte da região, a competência passa a ser do governo federal³⁵⁵.

Açores e Madeira são regiões autônomas da República Portuguesa. Em conformidade ao artigo 227, letra ‘t’ da Constituição Portuguesa, as regiões autônomas podem “Participar nas negociações de tratados e acordos internacionais que lhe digam respeito, bem como dos benefícios deles decorrentes”. Trata-se de exceção, pois o artigo 135, letra ‘b’ estabelece que “Compete ao Presidente da República, nas relações internacionais, ratificar tratados internacionais, depois de devidamente aprovados”. Ainda, o artigo 161, letra “i” dispõe que “Compete à Assembleia da República, aprovar tratados, designadamente os tratados de participação de Portugal em organizações internacionais, os tratados de amizade, de paz, de defesa, de retificação de fronteiras e os respeitantes assuntos militares, bem como os acordos internacionais que versem matérias de sua competência reservada ou que o governo entenda submeter à sua apreciação”.

A Suíça (Confederação Helvética) é um país singular no contexto europeu, pois encontra-se fora do alcance da legislação comunitária, não fazendo parte dos tratados constitutivos. A Constituição Federal, via artigo 56, concede aos Cantões a autorização para celebrarem acordos e tratados internacionais:

1 Os Cantões podem celebrar tratados com o estrangeiro nos domínios que digam respeito a sua competência.

2 Estes tratados não devem ser contrários nem ao direito, nem aos interesses da Confederação, nem ao direito de outros Cantões. Antes de celebrar um tratado os Cantões devem informar a Confederação.

3 Os Cantões podem tratar diretamente com as autoridades estrangeiras de condição inferior; nos

³⁵⁵ DAL RI, op. cit., p. 57.

outros casos, as relações dos Cantões com o estrangeiro acontecem por intermédio da Confederação³⁵⁶.

A citada autorização aos Cantões para celebrarem acordos e tratados internacionais é uma exceção na Constituição Helvética. Os artigos 166 e 184 da referida Constituição, respectivamente, estabelecem a competência primária, atribuindo à Assembleia Federal e ao Conselho Federal, no que abrange as relações exteriores e celebração de tratados internacionais.

Os Cantões sempre se vinculam a todas as matérias de política exterior realizadas pela Confederação que venham a abranger os interesses e as competências dos Cantões, a teor do artigo 55 da Constituição Federal.

A Constituição do Reino da Suécia, no que tange as relações com outros Estados, em seu artigo 3, capítulo X, assemelha-se ao contido nas Constituições da Alemanha e Bélgica. Entretanto, a delegação de poderes do governo, relativa à matéria de relações internacionais, ocorre somente para outros órgãos estatais, com exclusão das coletividades territoriais, províncias, regiões e municípios³⁵⁷.

As relações internacionais do Estado no Reino da Holanda são centralizadas e desconhecem a cooperação descentralizada francesa ou as possibilidades previstas nas constituições belga e da Alemanha, consoante informam o artigos 90 e 96 da Constituição do país.

As Constituições da Finlândia (parágrafos 93 e 97), da Dinamarca (artigo 19) e do Grão Ducado de Luxemburgo (artigo 37 e 49^a) consignam competência dos governos centrais em matéria de relações internacionais.

3.7.3.1.6 Os Municípios brasileiros

A história da Federação no Brasil está diretamente vinculada à formação sócio-política, econômica, jurídica e cultural da Sociedade Brasileira. Referida formação insere a emancipação política, a progressiva formação econômica, a edificação das instituições sociais, da normatividade constitucional e da cultura do povo brasileiro.

No caso do Brasil, houve a adoção constitucional da forma

³⁵⁶ DAL RI, op. cit., p. 58.

³⁵⁷ SANTA CATARINA..., op. cit., p. 58.

Republicana de governo e da federação como forma de Estado³⁵⁸. O Estado para melhor atingir seus objetivos tende a adotar subdivisões internas com distribuição de competências e atribuições, o que é o caso da República Federativa do Brasil integrada pela União Federal, Estados membros, Distrito Federal e Municípios.

Na Federação os entes integrantes são dotados de capacidade política e na condição de Pessoas Jurídicas podem legislar criando normas abstratas com força vinculante no ordenamento jurídico.

A repartição de competências entre os entes da Federação pode ocorrer na dimensão constitucional ou administrativa. Uma vez estabelecidas as competências, os entes integrantes da Federação passam a legislar e atuar em todas as matérias envolvendo a sua esfera de delegação.

A federação brasileira teve seu referencial inicial estruturante a partir da Constituição de 1891³⁵⁹, com forte influência, à época, do modelo adotado pela Constituição dos Estados Unidos da América.

No contexto atual, a federação brasileira encontra-se em pleno fortalecimento político-administrativo, com destaque para a cooperação³⁶⁰ entre a União Federal, Estados membros, Distrito Federal

³⁵⁸ “Art. 1º. A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V - o pluralismo político”. In: BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*, op. cit.

³⁵⁹ “Art. 1º. A Nação brasileira adota como forma de Governo, sob o regime representativo, a República Federativa, proclamada a 15 de novembro de 1889, e constitui-se, por união perpétua e indissolúvel das suas antigas Províncias, em Estados Unidos do Brasil. In: BRASIL. *Constituição da República Federativa dos Estados Unidos do Brasil de 1891*. Rio de Janeiro, 1891. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm>.

Acesso em: 2 ago. 2016.

³⁶⁰ No que diz respeito a forma de cooperação entre os entes integrantes da República Federativa do Brasil, a Constituição Federal, assim dispõe: **Art. 23.** É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. **Parágrafo único.** Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional; **Art. 241.** A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços

e seus cinco mil quinhentos e setenta municípios.

Por conseguinte, o Brasil integra o grupo de países que na contemporaneidade adotaram o modelo federativo, ao lado de Estados, a exemplo dos Estados Unidos da América, Canadá, Alemanha, Argentina e Venezuela, entre outros.

A própria Constituição estabelece as matérias próprias de cada um dos entes da Federação, podendo acentuar a concentração de poderes ora na União ou nos Estados membros e Municípios.

No caso do Brasil,

Art. 4º. A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: I - independência nacional; II - prevalência dos direitos humanos; III - autodeterminação dos povos; IV - não-intervenção; V - igualdade entre os Estados; VI - defesa da paz; VII - solução pacífica dos conflitos; VIII - repúdio ao terrorismo e ao racismo; IX - cooperação entre os povos para o progresso da humanidade; X - concessão de asilo político. Parágrafo único. A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações³⁶¹.

O texto constitucional estabeleceu o rol taxativo de princípios³⁶² que a República Federativa do Brasil deve primar nas relações internacionais, além de buscar a integração nas esferas econômica, política, social e cultural, objetivando a formação de uma Comunidade Latino Americana de Nações³⁶³.

públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

³⁶¹ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 51. ed. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 3.

³⁶² “Os princípios cumprem caráter de fundamentalidade no sistema das fontes do direito, constituindo-se em normas de natureza ou com um papel fundamental no ordenamento jurídico devido à sua posição hierárquica no sistema das fontes”. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional*. 4. ed. Coimbra: Livraria Almedina, 1998. p. 1086-87.

³⁶³ O Mercosul foi criado em 1991, pelo Tratado de Assunção. Somente em 1995, com a entrada em vigor do Protocolo de Ouro Preto, os Estados decidiram

Para Seitenfus,

[...] a atuação externa dos Estados e dos outros atores internacionais não pode ser compreendida sem a devida análise das condições internas que a motivam. Ou seja, existe um estreito vínculo entre a percepção ideológica de um governo e sua atuação internacional. Mesmo podendo ser consideradas como a mais constante das políticas públicas, as atividades externas governamentais sofrem inflexão de prioridades quando há mudança de governo ou de regime político [...] Portanto, há estreitos liames entre realidade interna e política externa³⁶⁴.

O art. 21 da Constituição Federal Brasileira estabelece que é competência da União manter relações com outros Estados estrangeiros, através da celebração de tratados internacionais. Nas relações internacionais, a União não atua como ente federado parcial, como componente da federação brasileira, mas congrega todos os demais entes federados para representar a República Federativa do Brasil. Portanto, a União ora atua como ordem jurídica global, representando o Estado brasileiro, ora como ente federado, como pessoa jurídica de direito público interno.

Na federação, a repartição de competências entre os entes pode ocorrer na dimensão constitucional ou administrativa. Os entes integrantes da Federação podem legislar e atuar em todas as matérias envolvendo a sua esfera de delegação.

Na definição de José Afonso da Silva, competência é a ‘faculdade juridicamente atribuída a uma entidade, órgão ou agente do poder público para emitir decisões. Competências são as diversas modalidades de poder que servem aos órgãos ou entidades estatais para realizar suas funções³⁶⁵.

criar a personalidade jurídica do Mercosul. Trata-se agora de uma Organização Internacional. O Mercosul tinha como membros originais Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. Em 2005 houve a adesão da Venezuela, cuja efetivação necessita da concordância dos Paramentos Nacionais. In: VARELA, Marcelo D. *Direito internacional público*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 375.

³⁶⁴ SEITENFUS, Ricardo Antônio Silva. *Relações internacionais*. Barueri, SP: Manole, 2004. p. 43.

³⁶⁵ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 1992. p. 419.

A própria Constituição estabelece as matérias próprias de cada um dos entes da Federação, podendo acentuar a concentração de poderes ora na União ou nos Estados membros e Municípios.

No que se refere às competências dos municípios, a Constituição da República Federativa do Brasil, assim estabelece:

Art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local; II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei; IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual; V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial; VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população; VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual³⁶⁶.

Com a Constituição de 1988 o município teve ampliado sua autonomia quanto ao campo de competências de atuação, com destaque para legislar, com fundamento na independência constitucional que lhe é inerente sobre os assuntos referidos no artigo 30, I, II, III, IV da CF. Também, em matéria organizacional, o município tem competência administrativa sobre os assuntos dos incisos IV, V, VI da CF. Além disso, o município possui competência quanto à promoção humana e da promoção do patrimônio histórico, conforme dispõe o artigo 30, VII, VIII, IX da CF.

Ataliba Nogueira defende que não há município com vida, se as

³⁶⁶ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*, op. cit.

autoridades nele apenas residem e se as próprias autoridades locais esperam a palavra ou a ajuda, que venha de fora. Não há ninguém mais interessado nos assuntos locais do que os municípios. Sem independência não há efetiva autonomia política, econômica e financeira dos Municípios. Este mesmo autor deixa transparecer, em sua teoria, que a existência autônoma do município é condição real e efetiva para que referido ente seja sujeito efetivo de direito, cabendo apenas o reconhecimento formal pela lei do Estado³⁶⁷.

3.7.3.1.6.1 A ampliação da atuação internacional dos municípios brasileiros

O processo da globalização³⁶⁸ provocou uma reconfiguração do papel do Estado-Nação e da atuação dos blocos econômicos regionalizados³⁶⁹. À medida que se avança para além da dimensão territorial nacional, emerge a dimensão internacional/transnacional, embora não separada do direito interno.

Destaca-se aqui o fortalecimento dos governos subnacionais³⁷⁰

³⁶⁷ NOGUEIRA, Ataliba *et al.* Teoria do Município. *Revista dos Tribunais - Doutrinas Essenciais*, São Paulo, v. III, p. 830-850, 2011. p. 840-841.

³⁶⁸ Globalização significa desterritorialização; consequentemente, também significa a primazia da economia em detrimento da política; ademais, significa o eclipse do Estado e da sua expressão mais representativa, a soberania. Neste sentido, vide: GROSSI, op. cit, p. 73.

A globalização jurídico-política implica no deslocamento da capacidade de formulação, de definição e de execução de políticas públicas, antes radicada no Estado-Nação, para arenas transnacionais ou supranacionais, decorrente da globalização econômica e de seus efeitos sobre o alcance do poder soberano. In: FREITAS JÚNIOR, op. cit., p. 73.

³⁶⁹ ALMEIDA, Lúcio Flávio de. Entre o local e o global: poder e política na atual fase de transnacionalização do capitalismo. In: DOWBOR, Ladislau; IANNI, Octavio; RESENDE, Paulo Edgar A. (org.). *Desafios da globalização*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998. p. 178-184.

³⁷⁰ Não se pode negar no contexto atual a importância crescente da relação entre a dimensão subnacional e local (Estados e Municípios) e a integração regional e as relações internacionais. Os governos locais estão aumentando o seu papel protagonista no mundo, colocando problemas novos não apenas tocante ao federalismo, mas também aos Estados nacionais, que buscam adaptar-se às mudanças, entre outros. In: VIGEVANI, Tullo *et al.* (org.). *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo: Educ; Fundação Editora da UNESP; EDUSC, 2004. Ainda, vide: MARIA, Luis. *La política*

que interessa ao estudo das relações internacionais, dos processos de integração, da globalização, do federalismo e dos temas municipais e estaduais.

Todavia, a ampliação da atuação³⁷¹ dos municípios brasileiros no cenário internacional, notadamente daqueles situados em faixa de fronteira, foi intensificada a partir da projeção das cidades no direito e relações internacionais, com forte impulso com a globalização a partir dos anos 90, das conferências internacionais³⁷² e processos de integração regional³⁷³ que possibilitaram a abertura de novos espaços de atuação para o poder local firmar-se na cena internacional.

Cena internacional que evidencia a importância e atualidade do debate das cidades e o direito internacional, a exemplo do Congresso “*Les Villes et le Droit Internacional*” realizado em 03 de junho de 2016 na *Université Paris Natterre*³⁷⁴.

No Brasil, a Constituição da República Federativa de 1988 atribuiu *status* de ente federativo aos municípios, em igualdade às demais organizações político-administrativas reconhecidas, assegurando-lhes autonomia³⁷⁵. Autonomia municipal nos aspectos: político, administrativo, financeiro, legislativo e auto-organizatório. (artigos 29 a 31, 156, 158 e 159 da CF). Possibilitou ao município editar sua lei orgânica própria; extinguiu a nomeação de prefeitos pelos governadores e manteve a eleição direta de vereadores (art. 29, CF);

internacional subnacional em América Latina. Buenos Aires: Libros del Zorzal, 2010.

³⁷¹ Neste sentido vide: CEZÁRIO, Gustavo Lima. *A atuação global municipal: dimensões e institucionalização*. 2011. 212 p. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade de Brasília (UnB), Brasília, 2011.

³⁷² Entre as conferências pode-se citar: as conferências da Organização das Nações Unidas (ONU), as relacionadas ao Meio Ambiente, do Fórum Social Mundial, entre outras.

³⁷³ Com a globalização, compreendida como uma linha contínua do local/regional para o global, houve a progressiva formação dos chamados blocos econômicos, a exemplo do *North American Free Trade Agreement* (NAFTA), União Europeia, Acordo de Livre Comércio das Américas (ALCA), Tigres Asiáticos, Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), notadamente com atuação no campo econômico/comercial.

³⁷⁴ LES VILLES..., op. cit.

³⁷⁵ Autonomia: Refere-se à capacidade, competências e condições para suportar responsabilidades, desempenhar tarefas e alcançar objetivos à sua razão de ser. Significa também a independência legislativa e político-administrativa/executiva para decidir sobre as questões de sua esfera de competência.

atribuiu competência privativa para legislar sobre interesse local (art. 30, I, CF); ampliou a competência impositiva para criar tributos (art. 156, CF); e aumentou a participação municipal nos impostos partilhados (artigos 158 e 159, § 3º, da CF).

Também é notório que o Ministério das Relações Exteriores Brasileiro tem celebrado convênios de cooperação com governos estaduais e municipais, secretarias estaduais, universidades e outros tantos agentes locais para promover o debate sobre temas internacionais de interesse do Estado e da federação³⁷⁶.

Destaca-se aqui o esforço decisivo dos agentes locais na instrumentalização dos programas e agendas, em conformidade à vocação e possibilidades para a ação externa, a exemplo da implementação de cursos destinados à sensibilização de determinados setores produtivos para as oportunidades do mercado externo.

No complexo processo de globalização, os sujeitos emergentes do direito internacional, incluídos os governos não-centrais, situados na dimensão subnacional, vêm gradualmente disputando e conquistando espaços da agenda internacional com os governos centrais e se consolidando como agentes da dinâmica internacional.

A integração regional dos Estados, o surgimento de empresas transnacionais com forte poder econômico, a desintegração de alguns Estados, o avanço e unificação tecnológica, evidenciam uma mudança significativa no desenvolvimento de atividades e modo de atuação no campo internacional/transnacional.

O cenário anunciado evidencia a tendência de quebra do paradigma³⁷⁷ de que “tudo o que era relação com o exterior cabia à

³⁷⁶ Realça-se aqui os programas brasileiros de cooperação firmados pelo Ministério das Relações Exteriores, via Agência Brasileira de Cooperação, referentes à transferência de conhecimentos e tecnologias, dentro de acordos firmados entre países e organismos internacionais, com consequente envolvimento e execução pelos entes subnacionais como Estados e municípios. Neste sentido vide mapa onde a ABC atua em projetos de cooperação: www.abc.gov.br; www.itamaraty.gov.br.

³⁷⁷ Kuhn introduziu o conceito chave de paradigma na epistemologia ao versar sobre a história da ciência, caminhos, estrutura e mudanças. Para Kuhn os paradigmas científicos são modelos dos quais brotam as tradições coerentes e específicas da pesquisa científica. In: KUHN, Thomas. *A estrutura das revoluções científicas*. Trad. Beatriz Vianna Boeira e Nelson Boeira. 5. ed. São Paulo: Perspectiva, 2000. Para Faria, um paradigma, “implica uma teoria básica, uma tradição científica e algumas aplicações exemplares, que são aceitas pelos cientistas ao ponto de suspenderem o esforço crítico de discussão de seus

União Federal”, típico de uma concepção de atuação dentro de uma visão centralmente estatista. Entretanto, de forma complementar e não isolada e/ou desvinculada, no atual cenário, é evidente a ampliação do campo de atuação dos governos subnacionais e locais capazes de buscar recursos e formas próprias de realizar seus objetivos.

Estados e municípios passam a constituir uma importante ferramenta de incorporação e integração dos diferentes níveis da Federação Brasileira ao sistema internacional, contribuindo para a redução das desigualdades regionais e para o fortalecimento da integração nacional.

Na visão de Rodrigues, os movimentos dos Estados membros e municípios favorece e estimula a participação direta do poder local nas relações internacionais³⁷⁸. Ribeiro destaca que a paradiplomacia dos municípios brasileiros vem aumentando gradativamente desde os anos 1980, porém, uma política externa federativa com inserções internacionais das unidades locais é registrada apenas a partir de 1990, em algumas grandes cidades do país³⁷⁹.

A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (ECO-92), em 1992, possibilitou a elaboração do Tratado por Cidades Justas, Democráticas e Sustentáveis. Em julho de 1996, a Conferência Habitat II, realizada em Istambul estabeleceu o direito à moradia adequada como direito humano – inscrito na Agenda Habitat. Essas Conferências contribuíram para o reconhecimento do direito à moradia na Constituição Brasileira como um direito fundamental, no ano 2000; a aprovação do Estatuto da Cidade, no ano

pressupostos e de suas possíveis alternativas substitutivas”. Sob a forma de explicações científicas os paradigmas expressam uma visão de mundo extremamente articulada. Os fundamentos de um paradigma se consolidam quando aceitos como verdade sistematizada por uma comunidade científica predominante em determinada época. In: FARIA, José Eduardo (org.). *A noção de paradigma na ciência do direito*: notas para uma crítica ao idealismo jurídico. Brasília: UnB, 1988. p. 21. Para Rodrigues, um paradigma das relações internacionais é “uma visão, uma interpretação, uma perspectiva dos fenômenos internacionais ou mundiais, amparada em algum método, cuja pretensão é explicar e dar sentido para os fatos que estão se desenrolando no cenário internacional”. In: RODRIGUES, Gilberto Marcos Antonio. *O que são relações internacionais?* São Paulo: Brasiliense, 1994. p. 18.

³⁷⁸ RODRIGUES, Gilberto Marcos Antonio. A política externa federativa. In: *Política Externa – Network*, v. 7, n. 3. Rio de Janeiro: Universidade Cândido Mendes, set./dez. 1998.

³⁷⁹ RIBEIRO, op. cit., p. 66.

de 2001 e a criação do Ministério das Cidades, fortalecendo a elaboração e execução de políticas urbanas com apoio dos diversos atores da sociedade civil.³⁸⁰

Não se pode negar que a participação das cidades brasileiras contribui decisivamente para o movimento de projeção das relações internacionais, em que pese a assimetria de atuação.

A Confederação Nacional dos Municípios (CNM) e a Frente Nacional de Prefeitos concorrem fortemente para a ampliação da capacidade de articulação interna e internacional dos municípios, a exemplo da Mercocidades e do Fórum de Secretários e Dirigentes municipais de Relações Internacionais.

Entre os casos brasileiros de municípios com maior destaque em ações internacionais pode-se inserir: Curitiba (Planejamento urbano), Porto Alegre (Orçamento Participativo e sede de eventos do Fórum social mundial), São Paulo (Estratégia Internacional voltada ao Direito e Relações Internacionais).

A criação da Assessoria para Assuntos Federativos e Parlamentares (AFEPA), vinculada ao Gabinete do Ministro das Relações Exteriores vincula o reconhecimento do governo federal em fazer uma interface entre o referido ministério e os governos de estados e municípios brasileiros. Referida política implicou a instalação de vários escritórios do Itamaraty em estados ou regiões do país, a exemplo do RS, PR, RJ, SP, MG, PB, AM.

No Brasil avançam experiências importantes de municípios na criação de mecanismos com efetivo desenvolvimento de seu papel na produção do espaço glocal e internacional, a exemplo dos municípios de fronteira, incluindo o município de Dionísio Cerqueira/SC, que integra o Consórcio Intermunicipal da Fronteira, junto com os municípios de Barracão e Bom Jesus do Sul, ambos no Paraná, e Bernardo de Irigoyen, Província de Misiones, Argentina³⁸¹. Referida experiência de articulação intermunicipal, via consórcio público, constitui objeto de abordagem subsequente.

³⁸⁰ SAULE JÚNIOR, Nelson *et al.* *Retratos sobre a atuação da sociedade civil pelo direito à cidade: diálogo entre Brasil e França*. In: UZZO, Karina *et al.* (org.). *Panorama de l'action de la société civile pour le droit à la Ville: dialogue entre le Brésil et la France*. São Paulo: Instituto Polis; Paris: AITEC, 2006. p. 18-25.

³⁸¹ Neste sentido vide: CIF – Consórcio Intermunicipal da Fronteira. *Caderno das ações integradas*. 2. ed. Barracão: CIF, 2013.

3.7.3.1.6.2 O parecer da proposta de Emenda Constitucional – PEC 475/2005 da paradiplomacia

Digno de registro é o fato de começar a surgir propostas de mudanças normativas objetivando a construção e regulamentação de espaços de atuação internacional dos entes subnacionais brasileiros. Entre as propostas de Emenda Constitucional pode-se citar a PEC 475/2005³⁸² da paradiplomacia³⁸³ de iniciativa do ex-deputado Federal André-Costa (PDT/RJ). Dada a importância da matéria, cita-se o teor do Parecer do Relator da PEC 475/2005:

A proposta ora encaminhada visa a acrescentar um parágrafo ao existente no artigo 23 do texto constitucional. Pela redação, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no âmbito das respectivas competências, poderiam promover

³⁸² Nos últimos anos, pelo menos sessenta e cinco acordos e convênios internacionais foram assinados entre estados e municípios brasileiros e entes subnacionais (estados, regiões, comunidades, cantões, províncias) de países da Europa, Ásia, América Latina e outros. Entretanto, como a Constituição brasileira estabelece o princípio segundo o qual somente o Governo Federal possui poder e voz em matéria de política externa, estes compromissos firmados por componentes federados brasileiros no exterior podem ser considerados apenas “informais”. Em alguns casos, os atos são destituídos de conotações normativas; em outros, geram expectativas de Direito sem nenhum amparo no ordenamento jurídico nacional. Com o objetivo de dar base institucional, potencializar e dar maior capilaridade às ações internacionais do país, abrindo novos nichos de oportunidade para o desenvolvimento econômico e social da federação, apresentamos no Congresso Nacional a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 475/2005, a chamada “PEC da Paradiplomacia”, que acrescenta parágrafo ao artigo 23 da Constituição para permitir que estados, Distrito Federal e municípios possam promover atos e celebrar acordos ou convênios com entes subnacionais estrangeiros. In: COSTA, André. *Fortalecendo as ações internacionais do Brasil*. 29 mar. 2006. Disponível em: <<http://www.pdt-rj.org.br/colunistas.asp?id=276>>. Acesso em: 03 jun. 2016.

³⁸³ A paradiplomacia é considerada como uma das expressões de atuação internacional de governos subnacionais. Teve sua origem nos países industrializados do Norte e logo se espalhou para todo o mundo. No Brasil, a articulação dos governos Estaduais e locais datam dos anos oitenta, porém, com práticas mais habituais das atividades paradiplomáticas de cooperação e de promoção econômica comercial a partir da década de dois mil. In: RIBEIRO, Maria Clotilde Meirelles. *Globalização e novos atores: a paradiplomacia das cidades brasileiras*. Salvador: EDUFA, 2009.

atos e celebrar acordos ou convênios com entes subnacionais estrangeiros, mediante prévia autorização da União, observando-se o previsto no artigo 49 e na forma da lei. Apresentada por número suficiente de signatários, vem a esta Comissão para que se manifeste quanto à admissibilidade. Não há óbices preliminares à emenda ao texto constitucional, atendido o disposto no § 1º do artigo 60 da Constituição da República. Para discorrer sobre o conteúdo da proposta, entendo correto abordar seus três pontos-chave: a) que atos internacionais os Estados, Distrito Federal e Municípios poderiam celebrar; b) com quem poderiam celebrar tais atos; c) quais as condições formais. A sugestão da emenda ao texto constitucional ora examinada parte do pressuposto que os entes públicos acima citados não podem, hoje, celebrar atos com pessoas jurídicas estrangeiras – e não podem exatamente porque faltaria a devida menção no texto constitucional. Discordo. Nada há no texto constitucional que impeça Estados, Distrito Federal e Municípios de celebrar atos internacionais (com pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, contratos, acordos ou convênios, etc.). A liberdade de celebrar atos é decorrente da autonomia declarada no artigo 18 da Constituição da República e explicitada em outros artigos, como o 30. Sua liberdade é ampla e submissível a apenas dois limites: a) em casos onde o legislador constituinte deliberou restringi-la (vide artigo 52, inciso V); b) o próprio conjunto de competências atribuídas aos entes estatais pela Constituição da República. Assim, parcela componente da autonomia estatal não pode ser diminuída ou extinta, sob pena de avançar sobre a própria natureza jurídica dos entes estatais. De resto, certamente não caberia aos Estados, ao Distrito Federal ou aos Municípios celebrar, por exemplo, atos internacionais cujo tema seja nacionalidade ou moeda. Vemos, portanto, que a esses entes estatais é possível celebrar atos internacionais, sim, mas, naturalmente, dentro da esfera da respectiva competência. É possível celebrar tais atos com quaisquer pessoas

estrangeiras, sejam elas dotadas ou não de personalidade jurídica de direito internacional. Estado, Distrito Federal e Municípios podem celebrar quaisquer atos com cidadãos, organizações oficiais ou não-governamentais ou quaisquer entes de natureza estatal (o País, a Província, o Departamento, o Condado, etc...). Para a prática de tais atos, os entes estatais não precisam de “autorização” da União, como sugerido na proposta. Autorizar, neste caso, é exercer poder sobre a vontade de outrem, e a Constituição da República não abriga muitos casos do exercício desse poder (um deles é a autorização do Senado para operações externas financeiras, já indicada). Assim, a sugestão de “autorização” viola a autonomia reconhecida aos entes estatais. Igualmente dispensáveis e criticáveis são a remissão ao artigo 49 (de resto imprecisa) e a previsão de lei para dispor sobre o tema. Nada no artigo 49 parece encaixar-se na discussão ora exposta (salvo, como mero elemento de comparação, o já citado inciso V). Estariam os Autores desejando submeter a “autorização” ao crivo do Congresso Nacional e sob a forma de “lei”? Seria, em minha opinião, apenas mais um detalhe equivocado de um mecanismo, ora sugerido, manifestamente contrário ao previsto no texto constitucional. Pelo exposto, opino pela inadmissibilidade da PEC nº 475, de 2005, por promover a subversão da ordem federativa ao restringir a autonomia estatal prevista no artigo 18 da Constituição da República. Sala da Comissão, em 29 de abril de 2006. Deputado NEY LOPES Relator³⁸⁴.

O conteúdo do parecer citado respalda o reconhecimento por integrante do parlamento nacional brasileiro (Câmara dos Deputados) de

³⁸⁴ BRASIL. Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. *Projeto de emenda à Constituição n. 475, de 2005*. Acrescenta parágrafo ao art. 23 da Constituição Federal para permitir que Estados, Distrito Federal e Municípios possam promover atos e celebrar acordos ou convênios com entes subnacionais estrangeiros. 4 p. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=388392&filename=PRL+1+CCJC+%3D%3E+PEC+475/2005>. Acesso em: 12 out. 2016.

que não há nada no texto constitucional que impeça Estados, Distrito Federal e Municípios de celebrar atos internacionais (com pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, contratos, acordos ou convênios, etc.). A liberdade de celebrar atos é decorrente da autonomia declarada no artigo 18 da Constituição da República e explicitada em outros artigos, a exemplo do artigo 30 da Constituição.

Tal reconhecimento explicita materialmente a possibilidade do desenvolvimento de atividades pelos municípios brasileiros nas esferas internacionais, no âmbito de suas competências, sem a tutela da União Federal. Além disso, reafirma a personalidade jurídica ativa dos entes subnacionais, incluídos os municípios, a partir de seus vínculos com a ordem jurídica nacional, para atuarem na dimensão internacional/transnacional, fato que por si só não os torna sujeitos de direito internacional, em conformidade ao conceito em vigência no direito internacional público³⁸⁵.

Por derradeiro, registra-se que a PEC 475/2005 da paradiplomacia foi arquivada em virtude da inexistência no texto constitucional de normativa que impeça Estados, Distrito Federal e Municípios de celebrar atos internacionais, nos termos do citado parecer.

3.7.3.1.7 Considerações ao compartilhamento de competências dos governos não centrais, situados na dimensão subnacional dos Estados

As transformações provocadas pelo fenômeno da globalização nas últimas décadas do século XX influíram decisivamente para a induzida flexibilização do conceito da soberania, bem como dos entraves nacionais que subordinavam os Estados federados e comunidades ou governos infraestatais à imobilidade no desenvolvimento de atividades e silêncio no cenário internacional. Evidente que houve resistências por parte dos defensores da doutrina estatalista as quais foram enfrentadas com firmeza por parte de autores antiformalistas ainda na primeira metade do século XX.

Na contingência histórica do pós-guerra, década de 40 e 50 do século passado, alguns Estados Europeus com cultura política e equilíbrio interno de poder decidiram declinar parte de sua soberania em matéria de relações internacionais em favor de pessoas coletivas de

³⁸⁵ Sujeito de direito internacional é aquele “capaz de possuir direitos e deveres, possuindo também a capacidade de manter seus direitos por meio de reclamações internacionais. In: ICJ, op. cit., p. 9.

direito público – Estados federados e comunidades ou governos infraestatais. A questão assumiu a dimensão do debate em nível constitucional. A Alemanha se constituiu como pioneira no compartilhamento de competência entre Estado e entidades territoriais de caráter público ao regular a matéria objeto no artigo 32 da Constituição da República Federal. Tal reconhecimento jurídico incidu fortemente sobre a doutrina do direito internacional, potencializando o debate sobre a possibilidade de efetiva concessão de personalidade jurídica internacional aos denominados governos não centrais.

Consigna-se que a doutrina internacionalista ainda não sedimentou uma resposta adequada para a imputação de direitos e obrigações às comunidades infraestatais, considerados os elementos que determinam a condição de reconhecimento da personalidade jurídica internacional aos sujeitos de direito internacional. Ao mesmo tempo que se reconhece direitos às comunidades infraestatais, persiste a dificuldade em reconhecer obrigações a serem assumidas por referidas comunidades. A problemática evidencia-se mais claramente no que concerne à assinatura de tratados internacionais, cuja responsabilidade em última instância recai ao Estado que possui a tarefa de zelar pelo cumprimento dos tratados. Entretanto, ao reconhecer-se o direito das comunidades infraestatais em firmar acordos e tratados, transparece possível a concessão de personalidade jurídica internacional às referidas pessoas coletivas de direito público.

Por outro lado, as comunidades infraestatais se constituem como candidatas a sujeitos de direito internacional, notadamente pelas suas necessidades, desenvolvimento de atividades nas relações internacionais e por possuírem elementos característicos do Estado (território, governo, população). Além disso, são concorrentes substitutas direta do Estado no cenário internacional em caso de profunda crise político-institucional ou de controle das forças políticas internas.

O compartilhamento de competências entre Estado e entidades territoriais de caráter público, no equilíbrio interno dos Estados, se fortalece cada vez mais no contexto da atual conjuntura política e econômica que liga o global ao local e vice-versa, provocadora de uma significativa flexibilização da soberania Estatal centralizada, em tempos de grandes mudanças de paradigmas. Em tal contexto se inserem também os municípios brasileiros, com destaque para aqueles situados em faixa de fronteira ou que mantêm algum tipo de atividade(s) nas relações e no direito internacional.

4 A PRÁXIS DA PRODUÇÃO DO ESPAÇO GLOCAL³⁸⁶ PELOS MUNICÍPIOS DO CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DA FRONTEIRA(CIF) COMO DIMENSIONALIDADE AO RECONHECIMENTO OU NÃO DA CONDIÇÃO DE SUJEITOS DE DIREITO INTERNACIONAL

O conceito de práxis em Marx remete para a transformação material da realidade. A práxis é o fundamento da teoria e a teoria deve estar incluída na práxis. A práxis remete para os instrumentos em ação que determinam a transformação das estruturas sociais. A práxis tem sua origem na interação entre o homem e a natureza (na atividade humana transformadora da natureza e da sociedade)³⁸⁷. A relação entre teoria e práxis é para Marx teórica e prática³⁸⁸. É prática na medida em que a teoria, como guia de ação, molda a atividade do homem. É teórica na medida em que esta relação é consciente³⁸⁹. Marx utilizou o conceito de práxis como uma crítica ao idealismo e materialismo.

Para Lefebvre é necessário restituir o pensamento de Marx como ponto de partida e não como ponto de chegada e conclusão. O que o leva a compreendê-lo como momento da teoria e não como teoria definitiva³⁹⁰. O vivido do espaço não permanece fora da teoria. Ao contrário: o vivido faz parte do teórico e a separação cai (mas não a distinção e o discernimento) entre conceber e viver³⁹¹.

O espaço permite integrar o econômico ao político. As “zonas centradas” irradiam de todas as partes, exercendo influências “culturais”, ideológicas e outras. O poder político reproduz o espaço, enquanto lugar e meio da reprodução das relações sociais (que lhe são confiadas)³⁹². Para Lefebvre é necessário restituir o pensamento de Marx

³⁸⁶ O conceito de glocal é empregado no sentido do complexo que envolve o local e seu entorno. No caso específico, envolve a experiência dos municípios integrantes do Consórcio Intermunicipal da Fronteira (CIF).

³⁸⁷ Sobre a relação entre teoria e práxis, a partir da relação entre o homem e a natureza, vide: MARX, Karl. *O capital: crítica da economia política*. Trad. de Reginaldo Sant’Anna. 22. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

³⁸⁸ VÁSQUEZ, Adolfo Sánchez. *Filosofia da práxis*. Trad. Maria Encarnación Moya. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2011. p. 111-117.

³⁸⁹ MARX, Karl. *A ideologia alemã: Feuerbach – a oposição entre concepções materialista e idealista*. Trad. Frank Muller. São Paulo: Martin Claret, 2007. p. 27.

³⁹⁰ LEFEBVRE, *A produção do espaço*, p. 251.

³⁹¹ Idem, *ibidem*, p. 247.

³⁹² Idem, *ibidem*, p. 251.

como ponto de partida e não como ponto de chegada e conclusão. O que o leva a compreendê-lo como momento da teoria e não como teoria definitiva³⁹³. O vivido do espaço não permanece fora da teoria. Ao contrário: o vivido faz parte do teórico e a separação cai (mas não a distinção e o discernimento) entre conceber e viver³⁹⁴.

No caso específico em análise, a práxis da produção do espaço glocal pelos municípios integrantes do Consórcio Intermunicipal da Fronteira (CIF) evidencia a experiência da ordenação político-jurídica e administrativa dos municípios de Dionísio Cerqueira (SC), Bom Jesus do Sul e Barracão (PR) situados em território brasileiro e de Bernardo de Irigoyen, Província de Misiones – República Federativa da Argentina.

O glocal aproxima a perspectiva conceitual de global-local à de universal e particular³⁹⁵. A glocalização³⁹⁶ do espaço se produz a partir do complexo que envolve o local e seu entorno, sem desmerecer as zonas de influência do global. O local e seu entorno assumem importância e força em “carne e osso”, pois insere a produção do espaço vivido pelo cidadão e seus atores no território. O local serve de referência para o global³⁹⁷, transpondo a análise de ser apenas determinado pelo global. A experiência dos municípios integrantes do Consórcio Intermunicipal da Fronteira (CIF), com suas ações, passam a ser referência de uma práxis importante de contraste em relação aos impactos do Estado moderno e da Federação sobre os governos locais e seu entorno.

Os municípios integrantes do Consórcio Intermunicipal da Fronteira (CIF) constituem-se em institucionalidades jurídico-políticas e

³⁹³ LEFEBVRE, *A produção do espaço*, p. 251.

³⁹⁴ Idem, *ibidem*, p. 247.

³⁹⁵ Sobre a lógica da relação local-global que acabou resultando no glocal, vide: ROBERTSON, Roland. *Globalização: teoria social e cultura global*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

³⁹⁶ “Vivemos uma condição planetária pontuada por intervenções locais, regionais, cujas intensas variações determinam a alternância, mais ainda, a imbricação do local e do global”. In: DOWBOR, Ladislau; IANNI, Octavio; RESENDE, Paulo Edgar A. (org.). *Desafios da globalização*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998. p. 33.

³⁹⁷ “Uma dialética entre o global e o local, nos vários sentidos, está, portanto, irremediavelmente instituída. É um aspecto que nenhuma pesquisa sociológica pode ignorar, porque se trata de examinar o direito e os sistemas jurídicos em geral”. In: ARNAUD, André-Jean; DULCE, María José Fariñas. *Introdução à análise dos sistemas jurídicos*. Trad. Eduardo Pellew Wilson. Rio de Janeiro: Renovar, 2000. p. 360.

administrativas responsáveis pelo autogoverno local e seu entorno, com atuação no Direito e Relações Internacionais, destacadamente por suas ações e localização em faixa de fronteira entre a República Federativa do Brasil e a República Federativa da Argentina. Aliás, fronteira(s) de papel, criadas pelos políticos e quase inexistentes nas relações da vida das pessoas e das cidades, porque inobservadas no comportamento costumeiro do uso do espaço glocalizado.

A peculiaridade da práxis dos municípios integrantes do Consórcio Intermunicipal da Fronteira (CIF) permite responder ao problema de pesquisa objeto, formulado da seguinte forma: os municípios do Consórcio Intermunicipal da Fronteira(CIF) ao produzirem o espaço social, político, econômico e cultural a partir da práxis do local e seu entorno, com atividades nas relações internacionais, se tornam ou não sujeitos jurídicos de direito internacional ou se trata da produção de uma juridicidade específica, relacional e própria dos espaços de representação, não respondendo à rótulos de nacional ou internacional?

Por conseguinte, o texto delineado a seguir insere abordagem de modo a contemplar a abrangência da temática objeto, delineada em referenciar: a legislação brasileira sobre consórcios de municípios; a política adotada pelos Núcleos Estaduais de Santa Catarina e Paraná de integração da faixa de fronteira; a descrição e análise da produção do espaço glocal pelos municípios integrantes do CIF, com seus mecanismos e instrumentos de atuação, desafios e perspectivas em ampliar sua capacidade, habilidade, influência e autonomia no direito e relações internacionais. Ao final, pontua-se a produção de uma juridicidade específica, relacional e própria dos espaços de representação dos municípios do Consórcio Intermunicipal da Fronteira (CIF).

4.1 OS CONSÓRCIOS PÚBLICOS INTERMUNICIPAIS NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA

As transformações políticas, sociais e econômicas vivenciadas na década de 1980 impulsionaram mudanças significativas no conjunto das instituições públicas no Brasil, exigindo reformas na estrutura e modo de atuação do Estado.

No âmbito econômico as décadas de oitenta e noventa foram fortemente influenciadas pela globalização e seus impactos. Na esfera política o Brasil retomou o caminho da democratização, após a ditadura militar de 1964 a 1985.

O movimento que antecedeu a elaboração da Constituição de 1988 fortaleceu significativamente a ideia de divisão de responsabilidades na execução das políticas públicas entre os entes da Federação (União, Estados, Distrito Federal de Municípios).

A Constituição de 1988 acolheu a garantia aos direitos à saúde, educação, assistência social, habitação, entre outros. Os entes da Federação, incluindo o município, reconhecido como autônomo³⁹⁸, passaram a figurar sob o princípio da responsabilidade conjunta como atribuição pela execução das referidas políticas públicas. O município ganhou *status* de pessoa jurídica de direito público interno com capacidade de prestador de serviços públicos nas áreas sociais, suplantando a tradicional limitação em apenas conservar e zelar pelas ruas, praças, transporte e limpeza pública³⁹⁹.

A previsão jurídico-institucional para formação de Consórcios Intermunicipais administrativos remonta à Constituição de 1937, que em seu artigo 29⁴⁰⁰ conferia guarida para que municípios da mesma Região pudessem integrar agrupamentos dotados de personalidade jurídica limitada a seus fins, objetivando a instalação, exploração e administração de serviços comuns. Entretanto, consoante já anunciado, a implementação mais efetiva dos referidos Consórcios Públicos se processa a partir da década de 1980⁴⁰¹.

³⁹⁸ Art. 18 da CF/88: A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição. In: BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 05 jun. 2016.

³⁹⁹ BATISTA, Sinoel. *O papel dos dirigentes municipais e regionais na criação e gestão dos consórcios públicos*. Brasília, DF: Caixa Econômica Federal, 2011. (Guia de Consórcios Públicos. Caderno; v. 1). p. 40.

⁴⁰⁰ Art. 29. Os Municípios da mesma região podem agrupar-se para a instalação, exploração e administração de serviços públicos comuns. O agrupamento, assim constituído, será dotado de personalidade jurídica limitada a seus fins. Parágrafo único – Caberá aos Estados regular as condições em que tais agrupamentos poderão constituir-se, bem como a forma, de sua administração. In: BRASIL. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 10 de novembro de 1937)*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm>.

Acesso em: 05 jun. 2016.

⁴⁰¹ Neste sentido: IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia Estatística. *Perfil dos municípios brasileiros: pesquisas de informações básicas municipais 2011*. Rio de Janeiro: IBGE, 2012.

A Lei 11.107, de 06 de abril de 2005, instituiu as normas gerais para contratação de consórcios públicos e regulamentou o artigo 241 da Constituição Federal⁴⁰² de 1988, já atingida pela reforma da Emenda de nº 19 (Reforma do Estado no Brasil). O Decreto 6.017, de 17 de janeiro de 2007 regulamenta a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos⁴⁰³.

Com base no Decreto 6.017/07, consórcio público é:

[...] pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da Federação, na forma da Lei no 11.107, de 2005, para estabelecer relações de cooperação federativa, inclusive a realização de objetivos de interesse comum, constituída como associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos⁴⁰⁴.

Os Consórcios podem ser estabelecidos nos diversos níveis governamentais, ressalvado que a União Federal integrará o(s) Consórcio(s) somente na hipótese da participação de todos os Estados em que estejam localizados os municípios integrantes do referido Consórcio.

Dados do IBGE de 2011 informam que 4.175 municípios brasileiros participavam de algum tipo de Consórcio (2.903 de consórcios intermunicipais e 679 de Consórcios administrativos intermunicipais)⁴⁰⁵, com destaque expressivo da associação objeto à área

⁴⁰² Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998). In: BRASIL, *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*.

⁴⁰³ BRASIL. *Decreto n. 6.017, de 17 de janeiro de 2007*. Regulamenta a Lei n. 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6017.htm>. Acesso em: 05 jun. 2016.

⁴⁰⁴ Idem, *ibidem*.

⁴⁰⁵ Fonte: IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Diretoria de Pesquisas. Coordenação de População e Indicadores Sociais. *Pesquisa de informações básicas municipais*. Rio de Janeiro: IBGE, 2011. Disponível em:

da saúde.

A importância e atualidade do(s) consórcio(s) público(s) deve-se em razão da estratégica e viabilidade de cooperação entre os entes federativos, de modo a potencializar a capacidade do setor público na execução de políticas de infraestrutura de desenvolvimento socioeconômico e garantia dos direitos sociais.

Pela lei de Consórcios Públicos, tem-se atualmente o consórcio administrativo e o consórcio público. O consórcio administrativo - constituído antes da Lei 11.107/2005, é o pacto de mera colaboração (sem personalidade jurídica) ou associação civil, regida pelo direito privado, que poderá ser convertido para consórcio público. Por sua vez, o Consórcio público – pessoa jurídica formada exclusivamente por entes federativos, na forma da Lei 11.107/2005, para estabelecer relações de cooperação federativa, inclusive a realização de objetivos de interesse comum, constituída como associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos⁴⁰⁶.

A literatura pesquisada, entre outros, aponta que a difusão dos consórcios públicos como novo instrumento de cooperação e gestão intergovernamental irá fortalecer a Federação brasileira em sua engenharia institucional em uma grande diversidade de políticas públicas setoriais, na relação com o desenvolvimento regional e local⁴⁰⁷.

4.2 OS NÚCLEOS ESTADUAIS DE SANTA CATARINA E PARANÁ DE INTEGRAÇÃO DA FAIXA DE FRONTEIRA

A Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira (CDIF), instituída por Decreto, de 08 de setembro

<ftp://ftp.ibge.gov.br/Perfil_Municipios/2011/munic2011.pdf>. Acesso em: 5 jun. 2016.

⁴⁰⁶ BATISTA, op. cit, p. 46.

⁴⁰⁷ TREVAS, Vicente Y Plá. *A lei dos Consórcios públicos como novo instrumento de fortalecimento da federação brasileira e se sua relação com o desenvolvimento local*. Assuntos Federativos da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República, Brasília, 2006. Disponível em: <http://www.chs.ubc.ca/consortia/courses/C-20081121/Trevas-Lei_dos_Conсорcios_Publicos-2006.pdf>. Acesso em: 06 jun. 2016. Vide também: DALLABRIDA, V. R. Governança territorial e desenvolvimento: as experiências de descentralização político-administrativa no Brasil como exemplos de institucionalização de novas escalas territoriais de governança. In: *Circuitos de debates acadêmicos*, I, Brasília, DF, 2011.

de 2010, vinculada ao Ministério da Integração Nacional, formada por 20 órgãos do governo federal e oito entidades convidadas, possui atribuição de contribuir para o aperfeiçoamento da gestão das políticas públicas para o desenvolvimento da faixa de fronteira, estimulando a articulação com os governantes locais⁴⁰⁸.

A atuação da CDIF busca promover o desenvolvimento socioeconômico dos municípios brasileiros localizados na faixa de fronteira⁴⁰⁹, contemplando as seguintes unidades federativas: Amapá, Pará, Roraima, Amazonas, Acre, Rondônia, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul.

Em específico, no que tange aos Estados do Paraná e Santa Catarina, o Ministério da Integração Nacional, respectivamente, em 24 de novembro de 2011⁴¹⁰ e em 27 de agosto de 2012⁴¹¹, participou da

⁴⁰⁸ BRASIL. *Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira (CDIF)*. 05 set. 2011. Disponível em: <<http://www.mi.gov.br/comissao-permanente-para-o-desenvolvimento-e-a-integracao-da-faixa-de-fronteira>>. Acesso em: 05 jun. 2016.

⁴⁰⁹ A Fronteira é resultante de um processo histórico que tem por base a preocupação do Estado com a garantia de sua soberania e independência nacional desde os tempos da Colônia. Historicamente, o país tem demonstrado interesse pela região que envolve a fronteira, ao buscar identificá-la como faixa de fronteira e, como tal, dotada de complexidade e peculiaridades que a tornam especial em relação ao restante do país. In: BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Grupo de Trabalho integração Fronteira. *Bases para uma proposta de desenvolvimento e integração da faixa de fronteira*. Brasília: Kaco Gráfica, 2010. 142 p. Disponível em: <http://www.mi.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=ab3fdf20-dcf6-43e1-9e64-d6248ebd1353&groupId=10157>. Acesso em: 06 jun. 2016.

⁴¹⁰ Foi instalado oficialmente em 24 de novembro de 2001 o Núcleo Regional para o Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira do Estado Paraná, que vai integrar as três esferas governamentais no planejamento e execução de ações voltadas para o desenvolvimento da região. O Decreto que cria o núcleo foi assinado em Foz do Iguaçu pelo governador Beto Richa, pelo ministro da Integração Nacional, Fernando Coelho Bezerra, e pelo secretário de Estado de Turismo, Faisal Saleh. Fruto de parceria entre o governo federal, o Estado e os municípios da região, o núcleo vai reunir representantes de mais de 20 órgãos e entidades, sob a coordenação da Secretaria do Turismo. A faixa paranaense fronteiriça é, entre todas as existentes no Brasil, a que possui o maior contingente populacional. Formada por 139 municípios, localizados em grande parte nas regiões Oeste e Sudoeste, ela tem 150 quilômetros de largura e 16 mil quilômetros de extensão. A área de fronteira do País engloba 27% do território nacional e abriga uma população de mais de 10 milhões de habitantes, distribuídos em 588 municípios de 11 estados, que fazem fronteira com 10

instalação oficial dos Núcleos Regionais para o Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira.

O Decreto 3.324, de 25 de novembro de 2011, publicado no Diário Oficial nº 8.596, de 25 de novembro de 2011, institui o Núcleo Regional para o Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira do Estado do Paraná e conferiu providências correlatas⁴¹².

O Decreto nº 1.121, de 14 de agosto de 2012 criou o Núcleo Estadual de Integração da Faixa de Fronteira do Estado de Santa Catarina (NFSC) com a finalidade de propor e coordenar ações que tenham por objetivo o desenvolvimento de iniciativas aptas a possibilitar a adequada atuação do Estado nas suas regiões de fronteira⁴¹³.

Entre as ações do NFPR – com sede do Parque Tecnológico Itaipu (PTI) encontram-se os projetos para o desenvolvimento da região de fronteira, como o Beira Foz, Plataforma Logística Binacional Guaíra-Salto Del Guairá e a Ferrovia eixo Maracaju, no Mato Grosso do Sul, a Guaíra, Cascavel, Guarapuava e Ponta do Poço. Outras ações são desenvolvidas de forma conjunta e integrada com os projetos de setores

países. In: AGÊNCIA DE NOTÍCIAS DO PARANÁ. *Paraná instala Núcleo de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira*. 24 jun. 2011. Disponível em: <<http://www.aen.pr.gov.br/modules/noticias/article.php?storyid=66643>>. Acesso em: 06 jun. 2016.

⁴¹¹ Na manhã da terça-feira, 27 de agosto de 2013, foi realizado na Câmara de Vereadores de Dionísio Cerqueira, o ato de instalação do Núcleo Estadual de Integração da Faixa de Fronteira do Estado de Santa Catarina (NFSC). A reunião de trabalho foi prestigiada por mais de cem pessoas representando a região da faixa de fronteira catarinense que abrange 85 municípios, agrupados em 11 Secretarias de Desenvolvimento Regional (SDRs), compreendendo um contingente de 13,3% da população catarinense. In: GOVERNO DE SANTA CATARINA. *Instalado Núcleo Estadual de Integração da Faixa de Fronteira do Estado de Santa Catarina (NFSC)*. 27 ago. 2013. Disponível em: <<http://sc.gov.br/mais-sobre-desenvolvimento-economico/2175-instalado-nucleo-estadual-de-integracao-da-faixa-de-fronteira-de-santa-catarina>>. Acesso em: 06 jun. 2016.

⁴¹² GOVERNO DO ESTADO DO PARANÁ. Secretaria de Assuntos Estratégicos. *Instalado o Núcleo de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira*. 26 nov. 2011. Disponível em: <<http://www.seae.pr.gov.br/modules/noticias/article.php?storyid=98>>. Acesso em: 06 jun. 2016.

⁴¹³ GOVERNO DE ESTADO DE SANTA CATARINA. Secretaria de Estado e Planejamento. *Decreto n. 1.121, de 14 de agosto de 2012*. Cria o Núcleo Estadual de Integração da Faixa de Fronteira do Estado de Santa Catarina (NFSC). Disponível em: <<http://server03.pge.sc.gov.br/LegislacaoEstadual/2012/001121-005-0-2012-003.htm>>. Acesso em: 06 jun. 2016.

estratégicos, como turismo, saúde, água e biotecnologia⁴¹⁴.

O Núcleo Estadual de Integração da Faixa de Fronteira do Estado de Santa Catarina (NFSC) é coordenado pela Secretaria de Estado do Planejamento e conta com o assessoramento técnico de oito Câmaras Temáticas (nas áreas da Educação, Saúde, Infraestrutura e Logística, Controle e Segurança, Desenvolvimento Econômico, Desenvolvimento Socioambiental, Agricultura, Pecuária e Pesca e Turismo, Cultura e Esporte), cujos focos de atuação correspondem às prioridades definidas no Plano de Desenvolvimento e Integração Fronteiriço de Santa Catarina (PDIF/SC)⁴¹⁵.

A Faixa de Fronteira Catarinense abrange 82 municípios dentro do espaço territorial de 150 km que adentra ao interior do Estado, a partir da linha limítrofe entre o Estado de Santa Catarina e o país vizinho, a Argentina.

Na referida faixa de fronteira situam-se as cidades fronteiriças vinculadas: Dionísio Cerqueira (SC); Bernardo de Irigoyen (Província de Misiones/Argentina); Barracão (PR) e Bom Jesus do Sul (PR).

4.3 CARACTERIZAÇÃO DO ESPAÇO GLOCAL DOS MUNICÍPIOS INTEGRANTES DO CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DA FRONTEIRA (CIF)

O denominado espaço glocal⁴¹⁶ aqui delineado é aquele que constitui a faixa de fronteira⁴¹⁷ localizada entre os municípios de

⁴¹⁴ In: PTI – Parque Tecnológico de Itaipu. *Núcleo da Fronteira do Paraná estreita relações com universidades públicas e privadas*. Disponível em: <<http://www.pti.org.br/imprensa/noticias/nucleo-fronteira-parana-estreita-relacoes-universidades-publicas-privadas>>. Acesso em: 07 jun. 2016.

⁴¹⁵ O Plano de Desenvolvimento e Integração Fronteiriço de Santa Catarina foi elaborado por cerca de 300 representantes de 60 instituições dos setores público e privado, instituições de ensino superior e pesquisa e entidades representativas da sociedade civil organizada sob a coordenação da Secretaria de Estado do Planejamento, com apoio do Sebrae, em 2012. In: GOVERNO DE ESTADO DE SANTA CATARINA. Secretaria do Estado do Planejamento. *Plano de Desenvolvimento e Integração Fronteiriço do Estado de Santa Catarina (PDIF)*. Florianópolis: Secretaria de Estado e Planejamento, 2012.

⁴¹⁶ O espaço glocal, na forma aqui adotada, caracteriza-se e é produzido a partir do complexo que envolve o local e seu entorno, sem desmerecer as zonas de influência do global.

⁴¹⁷ A fronteira, além da caracterização territorial, constitui um recorte analítico e espacial de diversas modalidades sociais, políticas, econômicas e culturais. In:

Dionísio Cerqueira (SC), Bernardo de Irigoyen (Província de Misiones), Barracão (PR) e Bom Jesus do Sul (PR). Referido espaço representa uma importante conexão entre a República Federativa do Brasil e a República Federativa da Argentina pelo intenso intercâmbio de relações político-jurídicas, sociais, culturais e econômicas.

A partir de 1838, o território que compreendia a região Oeste de Santa Catarina, até aquele momento povoado por índios, passou a ser explorado pelos tropeiros paulistas que procuravam novas rotas para São Paulo com a finalidade de comercializar gado.

As paradas dos tropeiros levaram ao Oeste de Santa Catarina as primeiras “companhias colonizadoras” e, por conseguinte, a migração⁴¹⁸ dos descendentes de italianos e alemães atraídos por terras mais férteis e extração de madeira⁴¹⁹.

Sob tal contexto, a denominada localidade de Dionísio Cerqueira, integrante do planalto catarinense, fazia parte da região outrora de nome “ex-contestado”⁴²⁰, no memorável litígio limítrofe com o Estado do Paraná. Na época, como território paranaense⁴²¹, o povoado tornou-se

SOUZA, Edson Belo Clemente de; GEMELLI, Vanderléia. Território, região e fronteira: análise geográfica integrada da fronteira Brasil/Paraguai. *R. B. Estudos Urbanos e Regionais*, v. 13, n. 2, p. 101-116, nov. 2011. p. 113.

⁴¹⁸ Migração preponderante de filhos dos colonizadores da região da serra gaúcha (RS).

⁴¹⁹ Ciclo que foi substituído pelo desenvolvimento da agroindústria, com significativo desenvolvimento do Cooperativismo na região aliado ao comércio transfronteiriço.

⁴²⁰ “A região do contestado localizava-se ao Meio-Oeste, Planalto Central e Norte de Santa Catarina, entre os vales dos rios Canoinhas (a Leste) e do Peixe (a Oeste), com os rios Negro e Iguazu ao Norte e o Rio Canoas e Campos Novos ao Sul. Entre 1913 e 1916 foi cenário da Guerra do Contestado e, por isso, historicamente é identificada como Região do Contestado”. In: THOMÉ, Nilson. *Breve história da Guerra do Contestado – I*. Disponível em: <<http://nilson-contestado.blogspot.com.br/2007/05/breve-histria-da-guerra-do-contestado-i.html>>. Acesso em: 19 dez. 2015.

⁴²¹ “No final do século passado e início deste, o Paraná administrou e promoveu a ocupação das terras do Planalto Norte e da margem direita do Rio do Peixe, pelos municípios de Rio Negro, Porto União da Vitória, Três Barras, Itaiópolis e Palmas, e Santa Catarina as terras da margem esquerda, pelos municípios de Lages, Curitiba e Campos Novos, depois também por Canoinhas”. In: THOMÉ, op. cit.

vila em 1903⁴²² pelo Presidente da República o Francisco de Paula Rodrigues Alves⁴²³, e foi batizada de Dionísio Cerqueira, tendo em vista a homenagem ao General Dionísio Evangelista de Castro Cerqueira⁴²⁴ pelos serviços de defesa prestados na fronteira com a Argentina.

Foi apenas em 1916 que a então vila Dionísio Cerqueira passou a pertencer ao Estado de Santa Catarina, com a resolução de limites entre Paraná e Santa Catarina⁴²⁵.

Em 22 de dezembro de 1917, pela Lei municipal nº 2, da Câmara Municipal de Chapecó, foi criado o distrito de Barracão, na localidade de Dionísio Cerqueira⁴²⁶.

O Decreto-Lei nº 86, de 31 de março de 1938, do Governo do Estado de Santa Catarina, resolveu definitivamente a questão do nome, passado de Barracão para Dionísio Cerqueira⁴²⁷.

Em 1953, o distrito de Dionísio Cerqueira passou ao grau de município pela Lei Estadual nº 86.133, de 30 de dezembro de 1953. A área original abrangia também os atuais territórios dos municípios de São José do Cedro, Guarujá do Sul, Princesa e Palma Sola (SC). Com o desmembramento destes municípios, Dionísio Cerqueira passou então a ter uma área de 379,189 km⁴²⁸.

⁴²² Peperiguaçu era o nome da localidade que antecedeu a nomenclatura de “Dionísio Cerqueira”. In: IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Enciclopédia dos Municípios Brasileiros*. Rio de Janeiro: IBGE, 1959. p. 93.

⁴²³ Francisco de Paula Rodrigues Alvez foi um advogado, político brasileiro, Conselheiro do Império, Presidente da Província de São Paulo, Presidente do Estado de São Paulo, ministro da fazenda e quinto Presidente do Brasil, quando governou o país de 1902 a 1906. In: WIKIPÉDIA. *Rodrigues*. Disponível em: <<https://pt.wikipedia.org/wiki/Rodrigues>>. Acesso em: 25 ago. 2016.

⁴²⁴ O General Dionísio Evangelista de Castro Cerqueira foi um engenheiro militar e ministro das Relações Exteriores no governo de Prudente de Moraes entre 1896 e 1898. Durante tal período o General Dionísio Cerqueira foi responsável pela pacificação dos limites geográficos das fronteiras entre Brasil e Argentina, o que levou à homenagem do município homônimo. In: WIKIPÉDIA. *Dionísio Cerqueira (Santa Catarina)*. Disponível em: <[https://pt.wikipedia.org/wiki/Dion%C3%ADsio_Cerqueira_\(Santa_Catarina\)](https://pt.wikipedia.org/wiki/Dion%C3%ADsio_Cerqueira_(Santa_Catarina))>. Acesso em: 25 ago. 2016.

⁴²⁵ In: IBGE, *Enciclopédia dos Municípios Brasileiros*, p. 94.

⁴²⁶ Idem, ibidem, p. 94.

⁴²⁷ Idem, ibidem, p. 94.

⁴²⁸ IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Santa Catarina: Dionísio Cerqueira: histórico*. Disponível em: <http://ibge.gov.br/cidadesat/painel/historico.php?lang=_PT&codmun=420500>

O município também é conhecido como tríplice fronteira, pois está localizado nas divisas entre o Estado do Paraná, com a cidade de Barracão e com a Província de Misiones na Argentina, limite divisório com a cidade de Bernardo de Irigoyen. Diante de tal singularidade, em 1903, foi inaugurado o Marco das Três Fronteiras⁴²⁹. Essas três cidades registram uma situação ímpar no mundo, pois são três municípios, três Estados e dois países reunidos em uma única área urbana, incentivando e favorecendo a integração, a produção e o comércio local.



Figura 1 – Croqui Parque Turístico Ambiental de Integração.
Fonte: CIF (2013, p. 14).

Localizado a 708 quilômetros de Florianópolis, Capital do Estado de Santa Catarina e a 180 de Chapecó⁴³⁰, o município de Dionísio

&search=santa-catarina|dionisio-cerqueira|infograficos:-historico>. Acesso em: 25 ago. 2016.

⁴²⁹ GOVERNO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. *Dionísio Cerqueira*. Disponível em: <<http://www.sc.gov.br/municipios-d/dionisio-cerqueira/>> Acesso em: 19 dez. 2015.

⁴³⁰ Considerada cidade de porte médio pelo IBGE. Alguns autores ao tomarem por referência de polo regional, classificam Chapecó como cidade que organiza todo o Oeste Catarinense, funcionando como um centro intermediário entre as cidades menores e a metrópole. In: SPOSITO, M. E. B. Novos conteúdos nas periferias urbanas das cidades médias do Estado de São Paulo. In:

Cerqueira faz fronteira internacional com a Argentina. Assim, tornou-se trajeto obrigatório de produtos do MERCOSUL⁴³¹.

Bernardo de Irigoyen é cidade localizada na Província de Misiones⁴³², na porção nordeste da Argentina. A província de Misiones, primeiramente povoada pelos índios guaranis só teve seu processo de colonização a partir do século XVII, quando a Companhia de Jesus chegou à região, criando reduções, desenvolvendo a agricultura com os indígenas e impondo o estilo de vida das “missões”.

Em 1818, o território onde se situa Bernardo de Irigoyen foi incorporado à República do Paraguai por José Gaspar García Rodríguez de Francia⁴³³, após o Estado Espanhol expulsar os jesuítas e arrendar tais terras por baixo preço aos camponeses livres. Registra-se aqui de que referidas terras estavam vinculadas à Província de Corrientes⁴³⁴ em 1814; retomadas pelo Paraguai em 1838 e cedidas à Argentina em 1852. Quando do início da Guerra do Paraguai⁴³⁵, em 1865, até seu fim, em 1870, além da região do Chaco, correspondente à Província de Formosa⁴³⁶, os paraguaios perderiam definitivamente a província de

Investigaciones Geográficas, Boletín del Instituto de Geografía – UNAM, n. 54, p. 114-139, 2004.

⁴³¹ O Mercado Comum do Sul, ou MERCOSUL, é um bloco econômico que foi formado originalmente pelo Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai. Atualmente a Venezuela também integra o MERCOSUL. A Bolívia e o Equador são países aliados ao MERCOSUL.

⁴³² Província argentina situada ao nordeste do país. Limita-se ao oeste com o Paraguai, separada apenas pelo rio Paraná, ao leste, norte e sul com o Brasil e a sudoeste com a Província de Corrientes.

⁴³³ Teólogo, advogado, revolucionário e político paraguaio. Ocupou vários cargos no Governo independente, sendo primeiramente Secretário da Junta, depois Consul, juntamente com o comandante militar Fulgêncio Yegros. Pela Assembleia foi nomeado Ditador Temporário e finalmente, em 1816, Ditador Perpétuo da República do Paraguai.

⁴³⁴ Província argentina que ocupa o centro da região mesopotâmica onde se limita com as províncias de Misiones a nordeste, Entre Ríos ao sul, e Chaco e Santa Fé ao Oeste. Também possui limites internacionais ao norte, onde o rio Paraná a separa do Paraguai e a nordeste, assim como o rio Uruguai que demarca a fronteira com o Brasil.

⁴³⁵ Conflito armado ocorrido na América do Sul. Travada entre o Paraguai e a Tríplice Aliança, composta por Brasil, Argentina e Uruguai estendeu-se de dezembro de 1864 a março de 1870.

⁴³⁶ Província do Chaco argentino. Com uma extensão territorial de 72.066 km² e população de 486.559 habitantes (censo de 1991), tem, como capital, a cidade de Formosa. Limita-se ao norte e a leste com o Paraguai, da qual a separam os

Misiones para a Argentina por meio do Tratado de Irigoyen-Machain⁴³⁷, assinado em 1876. Posteriormente, a Lei 14.294, de 10 de dezembro de 1953, provincializou o Território Nacional de Misiones.

Oficialmente a fundação da cidade de Bernardo de Irigoyen⁴³⁸ aconteceu em 11 de junho de 1921, sendo que anteriormente chamava-

rios Pilcomayo e Paraguai, respectivamente, e com as Províncias do Chaco pelo sul e de Salta pelo oeste.

⁴³⁷ Assinado em Buenos Aires em 3 de fevereiro de 1876, pelo Ministro dos Negócios Estrangeiros da República, Dr. Bernardo de Irigoyen e do Enviado Extraordinário e Ministro Plenipotenciário em Missão Especial, Don Facundo Machain, o Tratado previa à Argentina uma parte do território do Chaco até o rio Pilcomayo, e as tropas brasileiras se retiravam do Paraguai, respeitando as cláusulas brasileiro-paraguaias de 1872 – Vide: MENDES JUNIOR, Antonio; MARANHÃO, Ricardo. *República Velha*. São Paulo: Brasiliense, 1983. (Coleção “Brasil História – Texto e Consulta”). p. 63.

⁴³⁸ Bernardo de Irigoyen é uma localidade da Argentina, capital do departamento de General Manuel Belgrano da província de Misiones. Localiza-se no ponto mais oriental da Argentina, na conhecida “Fronteira Seca” com as cidades brasileiras de Dionísio Cerqueira (estado de Santa Catarina) e Barracão (estado do Paraná). Era conhecida como Barracón da Argentina até 11 de junho de 1921, quando recebeu o atual nome em homenagem ao advogado argentino Bernardo de Irigoyen, que no século XIX auxiliou as negociações entre a Argentina e o Brasil sobre a fronteira nessa região. Sua população é de 6.862 habitantes na área urbana e 7.234 habitantes na área rural segundo o Censo do ano 2005 (INDEC). A cidade encontra-se sobre o ponto mais alto da província de Misiones, o cerro Barracón, com 835 metros de altitude. O total de precipitação por ano é de 2012 milímetros de água. Área amplamente visitada por turistas brasileiros em compras, já que há inúmeros produtos com valor menor do que aqueles praticados no Brasil. Combustível, bebidas, cosméticos, medicamentos e alguns gêneros alimentícios estão entre os produtos mais visados pelos brasileiros, além, é claro, do câmbio favorável (peso argentino). Na cidade ainda há pelo menos dois cassinos. Como esses estabelecimentos são proibidos no Brasil, muitos ultrapassam a fronteira internacional para se divertir nesses estabelecimentos. A circulação entre os países é facilitada devido ao MERCOSUL, zona de livre comércio que permite a circulação livre de burocracia entre seus integrantes de pessoas e mercadorias. Há, na entrada da cidade, dois postos de fiscalização policial – um brasileiro e outro argentino. Trata-se de uma cidade bem organizada, apesar de visivelmente comprometida pela pobreza (com exceção dos comerciantes) e extremamente dependente do dinheiro injetado em sua economia pelos turistas brasileiros. In: CIF – Consórcio Intermunicipal da Fronteira. *Bernardo de Irigoyen: história*. Disponível em: <<http://ciffronteira.com.br/institucional/bernardo-de-irigoyen/>>. Acesso em: 10 jun. 2016.

se de Barracón.

Ainda, no lado brasileiro, a tríplice fronteira, além do Município de Dionísio Cerqueira congrega os municípios de Barracão e Bom Jesus do Sul, no Estado do Paraná.

Em 1914 fora instituído o Distrito Judiciário com a denominação de Dionísio Cerqueira, com sede no lugar denominado Barracão⁴³⁹ (ou Barracón, para os argentinos, visto que o Distrito se avizinhava ao território argentino e o lugar era povoado por pessoas dos dois países), questão limítrofe que só foi resolvida em 1916⁴⁴⁰. Em função de um acordo de limites assinado entre os Estados de Santa Catarina, Barracão foi dividido em dois, separadas apenas por uma linha divisória seca. Assim, a parte que ficou ao Paraná, permaneceu com o nome de Barracão e a que ficou em Santa Catarina, recebeu a denominação de Dionísio Cerqueira, em homenagem ao seu fundador⁴⁴¹. A cidade fundada no lado Argentino, separada apenas pelo Rio Peperi Guaçu, recebeu a denominação de Bernardo de Irigoyen. Desta forma, Barracão no Paraná e Dionísio Cerqueira em Santa Catarina parecem formar uma só cidade.

O município de Bom Jesus do Sul foi oficialmente emancipado em 21 de dezembro de 1995. Anteriormente era distrito do município de Barracão, Estado do Paraná. Bom Jesus do Sul teve outras denominações anteriores como “Fermino, Passo do Fermino, Lajeado Fermino”, sempre mantendo a homenagem ao primeiro morador da localidade entre 1919 a 1936. Entre 1936 a 1950 denominou-se “São Bom Jesus”, em virtude da adoção de imagem cristã deixada na evangelização missionária à época. Na década de 50 passou a ser distrito de Barracão, adotando, por meio da Lei municipal 13/55, seu quinto nome, “Bom Jesus do Barracão”. Bom Jesus do Sul possui uma área de

⁴³⁹ Barracão era o nome de uma hospedaria construída no povoado e que servia de local de pouso e descanso de tropeiros, originando-se, daí, o nome do Município. In: CIF – Consórcio da Fronteira. *Barracão: história*. Disponível em: <<http://ciffronteira.com.br/institucional/barracao/>>. Acesso em: 12 jun. 2016.

⁴⁴⁰ Todo o Planalto remoto de Santa Catarina fazia parte da região denominada “ex-contestado”, na célebre questão de limites com o Paraná, resolvida em 1916, pelo acordo sob os auspícios do Presidente da República, Wenceslau Braz. In: IBGE, *Enciclopédia dos Municípios Brasileiros*, p. 93.

⁴⁴¹ Considerado fundador da cidade de Barracão e Dionísio Cerqueira foi o general Dionísio Cerqueira, quando ocupava as funções de chefe da Comissão de demarcação das fronteiras entre Brasil e Argentina, em 04 de julho de 1903. In: Idem, *ibidem*, p. 59.

161.2 Km² e sua população é de aproximadamente 3.796 habitantes. Sua economia encontra-se baseada na agricultura⁴⁴².

Os municípios de Dionísio Cerqueira, Barracão, Bom Jesus e Bernardo de Irigoyen se destacam no estudo do Mercosul devido à mobilidade populacional constante do Brasil para a Argentina e vice-versa. Esse processo ocorre devido às malhas urbanas compartilhadas que impõem aos fronteiriços contatos sociais cotidianos, intensificando relações sociais, políticas e econômicas. Num espaço urbano de aproximadamente 1.561 km², estas cidades são divididas por ruas – limites internacionais, estaduais e municipais – formando uma conurbação de fronteira seca⁴⁴³.

As cidades trigêmeas, vistas do espaço aéreo, formam uma única malha urbana, quando na verdade são cidades de países, província, estados e municípios diferentes. Bom Jesus do Sul (PR), situando-se a a 9 km da fronteira, vincula-se diretamente às cidades trigêmeas devido à proximidade territorial direta com Barracão. Os limites internacionais e estaduais só têm nitidez no mapa⁴⁴⁴.

Por conseguinte, a especificidade do espaço produzido pelos municípios integrantes do Consórcio Intermunicipal da Fronteira (CIF), no autogoverno das cidades e seu entorno, em faixa de fronteira entre a República Federativa do Brasil e a República Federativa da Argentina, caracteriza-se enquanto espaço glocalizado pelo intenso intercâmbio de relações político-jurídicas, sociais, culturais e econômicas, de interesse para o estudo do direito e relações internacionais.

⁴⁴² In: CIF – Consórcio Intermunicipal da Fronteira. *Bom Jesus do Sul: história*. Disponível em: <<http://cifronteira.com.br/institucional/bom-jesus-do-sul/>>. Acesso em: 12 jun. 2016.

⁴⁴³ ANGNES, Juliane Sachser *et al.* Consórcio Intermunicipal da Fronteira (CIF): descrevendo as principais ações voltadas ao desenvolvimento regional a partir da perspectiva do poder público municipal. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 47, n. 5, set./out. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122013000500005>. Acesso em: 12 jun. 2016.

⁴⁴⁴ In: FERRARI, Maristela. *Interações transfronteiriças na zona de fronteira Brasil-Argentina: o extremo oeste de Santa Catarina e Paraná e a província de Misiones (século XX e XIX)*. 2011. 445 p. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2011. p. 364.

4.4 MECANISMOS E INSTRUMENTOS DE ATUAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DA FRONTEIRA (CIF)

O documento do Ministério da Integração Nacional Brasileiro, “bases para uma proposta de desenvolvimento e integração da faixa de fronteira”, aponta para a necessidade de criação de mecanismos eficientes de empoderamento institucional dos municípios fronteiriços, a partir de processos participativos e democráticos, dos quais deverão emergir propostas de ações para o desenvolvimento e efetiva integração da respectiva faixa de fronteira⁴⁴⁵.

A experiência da ordenação político-jurídica e administrativa dos municípios de Dionísio Cerqueira (SC), Barracão e Bom Jesus do Sul (PR) situados em território brasileiro e de Bernardo de Irigoyen, Província de Misiones – República Federativa da Argentina, caracteriza um marco diferencial e concreto de uma práxis de produção do espaço glocal, via criação de mecanismos eficientes de empoderamento institucional entre os referidos municípios fronteiriços, a partir de processos participativos e democráticos, dos quais se destaca o Consórcio Intermunicipal da Fronteira (CIF). Consigna-se desde já que as ações do CIF não estão desvinculadas de outras ações conjuntas entre os referidos municípios tanto para a área de desenvolvimento e infraestrutura, como para a área social, a exemplo da política de segurança pública, das políticas das Unidades de atendimento público (escolas, hospital, CRAS, CREAS, bombeiro, etc.), protocolo entre entes subnacionais e municípios para planejamento e execução e ações na respectiva faixa de fronteira.

4.4.1 O Consórcio Intermunicipal da Fronteira

O Consórcio Intermunicipal da Fronteira (CIF) foi criado em 2009 pelos municípios de Barracão e Bom Jesus do Sul, no Paraná, Dionísio Cerqueira, em Santa Catarina, e Bernardo de Irigoyen, de Misiones, na Argentina, com o objetivo de promover a integração como meio de dinamizar o processo de desenvolvimento econômico e social a partir do lugar onde referidos municípios estão estrategicamente inseridos.

Registra-se que o CIF contou com importante parceria do Serviço

⁴⁴⁵ In: BRASIL, *Bases para uma proposta de desenvolvimento e integração da faixa de fronteira*.

de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) que desenvolveu o Programa LIDER para o Desenvolvimento Regional, reunindo os setores público, privado e terceiro setor, de 39 municípios da região de fronteira Brasil/Argentina: Sudoeste do Paraná, Extremo Oeste de Santa Catarina e Extremo Leste de Misiones. A proposta de desenvolvimento desse território foi definida com ações integradas com a visão de ser referência no MERCOSUL em qualidade de vida com excelência na educação, turismo, agroecologia e produtos locais⁴⁴⁶.

Se a ideia à época era constituir um Consórcio intermunicipal público, integrado por significativo rol de municípios da área de abrangência, dadas as peculiaridades de cada município, a realidade regional e as dificuldades diversas⁴⁴⁷ para implementação da proposta, o CIF teve a adesão formal legal e de fato limitada aos municípios de Barracão e Bom Jesus do Sul, no Paraná, Dionísio Cerqueira, em Santa Catarina, e Bernardo de Irigoyen, de Misiones, na Argentina.

Henrichs, embasada em entrevistas direcionadas aos Prefeitos ocupantes de cargo executivo, eletivos nos municípios integrantes do CIF, período de 1997/2000, 2001/2004 e 2009/2012, aponta, entre outros, os fatores que favoreceram a constituição do CIF e vantagens na visão dos dirigentes pesquisados. Entre os fatores que favoreceram a constituição do CIF foram destaque: vivência de problemas comuns, existência de legislação brasileira sobre consórcios públicos intermunicipais (Lei nº 11.107, de 06 de abril de 2005 e Decreto 6.017, de janeiro de 2007), identificação territorial, amadurecimento e vontade política, carência de recursos, localização geográfica da fronteira. Quanto às vantagens, foram elencadas: fortalecimento e visibilidade dos municípios e da região perante os demais órgãos e escalas governamentais, inclusive no âmbito internacional – Argentina; integração e ampliação do olhar para a noção de região, criação de identidade regional; avanço dos serviços públicos, com maior efetividade das ações; enfrentar e solucionar problemas em comum, otimizar o tempo e recursos; parceria internacional com o apoio do município argentino; conjunção de esforços para buscar o desenvolvimento coletivo, com olhos no entorno regional;

⁴⁴⁶ In: CIF – Consórcio Intermunicipal da Fronteira. *Institucional*. Disponível em: <<http://ciffronteira.com.br/institucional/>>. Acesso em: 12 jun. 2016.

⁴⁴⁷ Nesse sentido vide: HENRICHs, Joanni Aparecida. *Governança multinível para o desenvolvimento regional: um estudo de caso do Consórcio Intermunicipal da Fronteira*. 2015. 163 p. Dissertação (Mestrado Planejamento e Governança Pública) – UTFPR-PPGPGP, Curitiba, 2015. p. 101-103.

amadurecimento político; maior facilidade de acesso a recursos públicos nas demais esferas governamentais; fortalecimento e apoio das demais escalas governamentais; amadurecimento do senso de cooperação e integração local e regional; elaboração de projetos mais consistentes e viáveis⁴⁴⁸.

Entre as datas e documentos de maior relevo para o assunto em exposição, vinculados ao processo de constituição e criação do CIF, elenca-se: formalização do protocolo de Intenções de criação do CIF, publicado em 12 de fevereiro de 2009 e assinado pelos Prefeitos de Bom Jesus do Sul (SC), Dionísio Cerqueira (SC) e Barracão (PR); Lei Municipal nº 335/2009, publicada em 17 de fevereiro de 2009 (Bom Jesus do Sul – PR); Lei Municipal nº 3.896/2009, publicada em 03 de março de 2009 (Dionísio Cerqueira – SC); Lei Municipal nº 1.719/2009, publicada em 11 de março de 2009 (Barracão – PR)⁴⁴⁹.

O CIF foi criado institucionalmente em 22 de abril de 2009, via deliberação da Assembleia Geral Ordinária dos municípios integrantes, constituindo-se em consórcio intermunicipal que abrange os municípios de Barracão (PR), Bom Jesus do Sul (PR) e Dionísio Cerqueira (SC), conforme disposto nos artigos 1º e 2º de seu Estatuto Social⁴⁵⁰.

A criação do CIF teve amparo na Constituição Federal (artigo 241), na Lei 11.107, de 06 de abril de 2005, no Decreto 6.017, de 17 de janeiro de 2007, no protocolo de intenções e na regulamentação que vier a ser adotada por seus órgãos competentes, conforme determina o art. 1º do Estatuto Social. Portanto, o CIF foi constituído sob a forma de associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica.

Entretanto, por ausência de regulamentação transnacional, o município de Bernardo de Irigoyen (Misiones) da Argentina, participa do CIF como integrante de fato, consoante comprovam as atas de reuniões, protocolo de intenções assinado entre os entes subnacionais, o regulamento do Gabinete de Gestão Integrada (GGI), entre outros.

⁴⁴⁸ HENRICHES, op. cit., p. 103-104.

⁴⁴⁹ ESTADO DO PARANÁ. Prefeitura Municipal de Barracão. *Lei n. 1.719/09*. Disponível em: <<http://ciffronteira.com.br/wp-content/uploads/2014/05/LEI-BARRACAO-C3A2O.pdf>>. Acesso em: 25 ago. 2016.

⁴⁵⁰ CIF – Consórcio Intermunicipal da Fronteira. *Estatuto do Consórcio Intermunicipal da Fronteira (CIF) adequado à Lei Federal n. 11.107/2005 e ao Decreto Federal n. 6.017/2007*. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos. Barracão, 27 dez. 2010. Disponível em: <<http://ciffronteira.com.br/wp-content/uploads/2014/05/Estatuto-do-CIF.pdf>>. Acesso em: 25 ago. 2016.

No que tange ao Gabinete de Gestão Integrada (GGI), destaca-se que as Leis municipais nº 1.974/2013, nº 553/2013 e nº 4.242/2013, editadas respectivamente pelos municípios de Barracão, Bom Jesus e Dionísio Cerqueira, alteraram o Protocolo de intenções do CIF, de modo a permitir a criação do GGI, órgão vinculado, deliberativo e executivo que opera por consenso entre as instituições que o compõem, relativo ao desenvolvimento, avaliação e monitoramento de programas e ações estratégicas dirigidas à prevenção e controle da violência e criminalidade na tri-fronteira, no âmbito dos entes consorciados ao CIF, consoante estabelece a Resolução nº 22/2013 do CIF⁴⁵¹. Portanto, o GGI conta com a participação de representantes da esfera municipal, estadual e federal, a saber: municípios integrantes do CIF, Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Civil, Polícia Militar, Corpo de Bombeiros, Receita Federal do Brasil, Secretaria Municipal de Saúde, Secretaria Municipal de Educação, Secretaria Municipal de Assistência Social, Defesa Civil e Departamento Jurídico do CIF⁴⁵².

No que pertine à participação do município de Bernardo de Irigoyen, o parágrafo único, do art. 1º, do Regimento Interno do GGI é expresso no sentido de permitir tal participação:

O GGI-I, em razão da sua posição geográfica, também assegurará na sua composição, a participação na condição de convidados, dos representantes de entidades organizadas, inclusive da sociedade civil e instituições de segurança pública da municipalidade de Bernardo de Irigoyen, Província de Misiones, Argentina⁴⁵³.

Por outro lado, não se pode negar que apesar da ausência de uma regulamentação mais específica por parte da República Federativa Argentina em relação aos Consórcios intermunicipais públicos, resta evidenciado que há um esforço em construir uma agenda comum, com o objetivo de debater as problemáticas das fronteiras entre Brasil e Argentina. Neste sentido, o município de Bernardo de Irigoyen sediou

⁴⁵¹ CIF – Consórcio Intermunicipal da Fronteira. *Resolução 22/2013*. Nomeia os Membros Efetivos do Gabinete de Gestão Integrada Intermunicipal – GGI-I. Barracão, 24 set. 2013. Disponível em: <<http://ciffronteira.com.br/wp-content/uploads/2014/05/Resolu%C3%A7%C3%A3o-2013-22.pdf>>. Acesso em: 25 ago. 2016.

⁴⁵² Idem, ibidem.

⁴⁵³ Idem, ibidem.

em 13 de janeiro de 2016 o 2º Encontro Binacional de Cidades Fronteiriças vinculadas, com a participação de órgãos federais e subnacionais do Brasil e da Argentina. A base do debate se processou a partir do disposto na Lei Federal nº 26.523/2009 da República Federal Argentina e no Decreto Federal da República Federativa do Brasil nº 8.636, de 13 de janeiro de 2016⁴⁵⁴, cuja proposta é facilitar a convivência das localidades fronteiriças vinculadas e impulsionar sua integração por meio de um tratamento diferenciado à população em matéria econômica, de trânsito, de regime trabalhista e de acesso aos serviços públicos e de educação.⁴⁵⁵

Também é expressiva a atuação do Consórcio Intermunicipal da Fronteira, desde 2009, em ações de planejamento, instrumentalização e execução, com a finalidade de incrementar o desenvolvimento econômico e social da fronteira em que se situam os municípios de Dionísio Cerqueira, Barracão, Bom Jesus do Sul e de Bernardo de Irigoyen. Entretanto, em razão de que várias ações possuem interligação e/ou apoio de entes subnacionais e estatais, opta-se por descrevê-las na sequência do protocolo firmado em 03 de março de 2011⁴⁵⁶.

4.4.2 O protocolo entre os municípios do CIF e entes subnacionais e estatais

Em data de 03 de março de 2011 houve a formalização de

⁴⁵⁴ Promulga o Acordo entre a República Federativa do Brasil e a República Argentina sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas, firmado em Puerto Iguazú, em 30 de novembro de 2005. In: BRASIL. *Decreto n. 8.636, de 13 de janeiro de 2016*. Promulga o Acordo entre a República Federativa do Brasil e a República Argentina sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas, firmado em Puerto Iguazú, em 30 de novembro de 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8636.htm>. Acesso em: 25 ago. 2016.

⁴⁵⁵ In: CIF – Consórcio Intermunicipal da Fronteira. *2º Encontro Binacional de cidades fronteiriças busca diminuir burocracia na realização de atividades integradas*. Disponível em: <<http://cifronteira.com.br/2016/06/03/2o-encontro-binacional-de-cidades-fronteiras-busca-diminuir-a-burocracia-na-realizacao-de-atividades-integradas/>>. Acesso em: 10 jun. 2016.

⁴⁵⁶ CIF – Consórcio Intermunicipal da Fronteira. *Protocolo de intenções*. Alteração conforme leis municipais - Barracão/PR, Lei 1.974/2013, Bom Jesus do Sul/PR, Lei 553/2013, Dionísio Cerqueira/SC, Lei 4.242/2013). Disponível em: <<http://cifronteira.com.br/wp-content/uploads/2014/05/PROTOCOLO-DE-INTEN%C3%87%C3%95ES.pdf>>. Acesso em: 12 jun. 2016.

protocolo de intenções⁴⁵⁷ entre os municípios de Dionísio Cerqueira (SC), Barracão e Bom Jesus do Sul (PR) situados em território brasileiro, e de Bernardo de Irigoyen, Província de Misiones – República Federativa da Argentina, com os Governos de Santa Catarina, Paraná e Misiones (Argentina), para o desenvolvimento de atividades integradas, contemplando o planejamento e execução das seguintes ações:

- 1) Parque Turístico Ambiental de Integração – Brasil/Argentina;
- 2) Estrutura Líder – Caminhos da Fronteira;
- 3) Construção Aduana Integrada de Turistas;
- 4) Projeto Urbanístico Integrado com a Identificação das divisas Paraná, Santa Catarina, Misiones;
- 5) Recursos para Custeio de Atendimentos Hospitalares;
- 6) Saneamento Básico: Implantação da Rede Coletora de Esgoto Sanitária e rede de distribuição de água integrada Brasil/Argentina;
- 7) Terminal Rodoviário Integrado Paraná, Santa Catarina, Misiones;
- 8) Melhoria da Malha viária através de adequação de estradas e pavimentação com pedras irregulares;
- 9) Apoio Institucional dos Governadores para a Implantação da Universidade Pública e Gratuita;
- 10) Para Aprovação Projeto de Lei Congresso Nacional do Brasil – que trata do acordo Brasil/Argentina – Localidade Fronteiriça Vinculada; Já transformando em Lei e reconhecido – Lei 26.523, de 10.10.2009, pelo Congresso Argentino;
- 11) Estruturação e Melhorias Aduana Integrada de cargas – Porto Seco Dionísio Cerqueira;
- 12) Apoio e estrutura para o fornecimento da produção na agricultura.

O referido protocolo foi formalmente assinado pelos Governadores dos Estados do Paraná e Santa Catarina, Governador do Estado de Misiones-Argentina, Ministro de Turismo de Misiones-Argentina, Secretário do Estado de Santa Catarina-SDR Dionísio Cerqueira, Prefeitos de Dionísio Cerqueira (SC), Barracão (PR), Bom Jesus do Sul (PR), Intendente de Bernardo de Irigoyen-Argentina.

⁴⁵⁷ CIF, *Caderno das Ações Integradas*, p. 35.

4.4.3 Ações planejadas, realizadas e em execução no âmbito de atuação do CIF

O Consórcio Intermunicipal da Fronteira, com a finalidade de incrementar o desenvolvimento econômico e social no âmbito de sua abrangência, no sentido do protocolo de intenções assinado em 03 de março de 2011⁴⁵⁸, planejou, instrumentalizou e executou significativas ações glocalizadas no âmbito de sua atuação. A metodologia adotada para a descrição das referidas ações tomou por base o “Caderno das Ações Integradas do Consórcio Intermunicipal⁴⁵⁹” e a classificação adotada na pesquisa de Henrichs⁴⁶⁰.

Entre as ações de maior relevo, planejadas, instrumentalizadas, executadas ou em execução pelo CIF, encontram-se:

a) ações no âmbito do Planejamento e desenvolvimento

Regional: Programa Líder – parceria com Sebrae – mobilização, integração e capacitação de lideranças para elaboração de um plano conjunto para o desenvolvimento regional (*realizada em 2009*); proposta caminhos da fronteira – promover o desenvolvimento integrado dos municípios da região de fronteira a partir de quatro eixos estratégicos: educação, turismo, agroecologia e produtos locais (*realizada em 2009*); EXPOCIF – feira sem fronteiras – foco na divulgação do comércio, indústria, turismo, agropecuária, produtos locais, esporte, lazer e cultura (*realizada anualmente*);

b) ações de infraestrutura para o desenvolvimento econômico:

Nova aduana integrada de cargas Brasil/Argentina– ampliação da capacidade de operacionalização do comércio transnacional (*em execução*); Definir o traçado da Ferrovia da Integração Dionísio Cerqueira/Itajaí (SC) – Escoamento da produção de bens da região de fronteira até o porto e vice-versa (*em execução*); Ferrovia entre Bernardo de Irigoyen e Posadas – Escoamento de bens da região da fronteira até a capital da Província de Misiones (*planejada*); Construção da Ruta 14 entre Bernardo de Irigoyen a San Pedro – Ligação do centro da Argentina até a fronteira, facilitando o transporte de cargas pelo Porto Seco (*em execução*); Instrumentalização do Aeroporto de Dionísio Cerqueira – operacionalizar voos comerciais e de cargas no Aeroporto

⁴⁵⁸ CIF – Consórcio Intermunicipal da Fronteira. *Protocolo de intenções*.

⁴⁵⁹ CIF – Consórcio Intermunicipal da Fronteira. *Caderno das ações integradas*. 2. ed. 45 p. Disponível em: <<http://cif.inovencode.com.br/wp-content/uploads/caderno-acoes-cif.pdf>>. Acesso em: 12 jun. 2016.

⁴⁶⁰ HENRICH, S. op. cit., p. 122-124.

de Dionísio Cerqueira (SC) (*planejada*); Produto local – Elaboração de feiras para divulgação de produtos locais para aquecimento da economia local, valorização das potencialidades e geração de trabalho e renda (*em execução*);

c) ações na área do Turismo: Parque Turístico e Ambiental de Integração – Revitalização da nascente do rio peperi-guaçu e transformação do conceito de limite (*realizada*); Construção do Centro de Atendimento ao Turista (CAT) – Permanência e maior tempo dos turistas (*em execução*); Implantação de portais turísticos – Acesso identificado aos quatro municípios (*em execução*); Construção da nova aduana integrada Brasil/Argentina – Melhoria e agilidade no atendimento aos turistas (*planejada*);

d) ações na área da saúde: Reforma e ampliação do Hospital de Dionísio Cerqueira – Atendimento qualificado na área de abrangência do CIF (*em execução*); Transporte integrado de pacientes – Redução de custos de transporte e atendimento humanizado (*em execução*); Custeio de atendimento hospitalar – Repasse do Fundo do MERCOSUL, Governo Federal e Estadual (*planejada*);

e) ações na área da educação: Implantação do Instituto Federal do Paraná (IFPR) – Oferta de ensino superior e profissionalizante gratuito e de qualidade (*realizada em 2015*); Escola bilíngue – Formação de cidadãos bilíngues e interativos social e culturalmente (*implantada/realizada em 2012*); Implantação do Programa mais Educação – Para reverter o baixo índice de desenvolvimento da educação básica (*realizada em 2012*); Capacitação e formação integrada dos professores – Troca de experiências pedagógicas (*em execução*);

f) ações na área do urbanismo e meio ambiente: Projeto de urbanismo integrado – Melhoramento das vias públicas e identificação transfronteiriça padronizada (*em execução*); Coleta seletiva e reciclagem do lixo – Redução de custos e preservação ambiental (*realizada em 2012*);

g) ações na área da habitação: Zerar o déficit habitacional na fronteira – Construção de 930 casas populares (*planejada*);

h) ações na área de Previdência Social: Instalação da Agência do Instituto Nacional de Seguro Social (INSS) – Facilidade na fiscalização e encaminhamento de benefícios dos munícipes (*instalada/executada em 2016*);

i) ações na área Rodoviária: Patrulha Rodoviária única – Integração das máquinas rodoviárias (patrolas, tratores, caminhões) (*realizada em 2012*);

j) ações na área da agricultura: Fortalecimento da produção de

fruticultura – Fortalecimento da Associação e Cantina de Vitivinicultores (*em execução*); Fortalecimento da cadeia produtiva do leite – Fortalecimento da Cooperativa de Laticínios Farbom de Bom Jesus do Sul-SC (FARBOM), para melhorar a renda das famílias e evitar o êxodo rural (*em execução*);

I) ações na área de segurança pública: Implantação do Programa Nacional de Segurança e Cidadania – Realizar o monitoramento da fronteira para o controle e redução da criminalidade (*planejada*).

As ações retratadas evidenciam a articulação do Consórcio intermunicipal da Fronteira na produção do espaço glocal, capaz de responder com maior eficiência às demandas que vincula a área fronteira de abrangência, com melhores condições de negociação dos municípios do CIF com os governos subnacionais e federal, bem como na escala transnacional.

Destaca-se a seguir, a título exemplificativo, uma das atividades desenvolvidas, a integração intercultural bilíngue existente no espaço de atuação dos municípios integrantes do Consórcio Intermunicipal da Fronteira (CIF).

4.4.4 A integração intercultural bilíngue

Em maio de 2004 foi elaborada a primeira versão do Proyecto Piloto de Educación bilíngue – Escuelas de Frontera Bilíngües Português/Español⁴⁶¹. No mesmo ano, em Buenos Aires, Argentina, a Nova Declaração Conjunta referenciou um modelo de ensino comum em escolas de zona de fronteira, a partir de um programa para a educação intercultural, com ênfase no ensino de português e espanhol.

Tal projeto previa sua implantação para 2005, assim definindo o sistema de cidades-gêmeas internacionais⁴⁶².

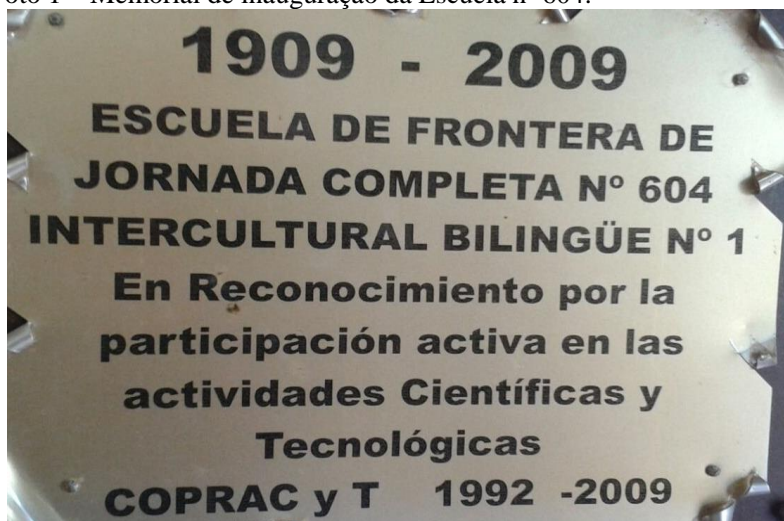
As Escolas atualmente envolvidas (entre outras) são: Dionísio Cerqueira – EEB. Dr. Theodureto Carlos faria Souto do lado brasileiro, e de Bernardo de Irigoyen Escuela Bilíngüe n. 01 (Escuela 604) do lado

⁴⁶¹ BRASIL. *Escolas de fronteira*. Brasília; Buenos Aires, mar. 2008. 37 p. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Escolafronteiras/doc_final.pdf>. Acesso em: 15 out. 2016.

⁴⁶² Cidades que contam com uma parceria no outro país, assim propiciam condições ideais para o intercâmbio e a cooperação interfronteiriça, no caso em tela, as cidades de Bernardo de Irigoyen/Argentina e Dionísio Cerqueira/Santa Catarina/Brasil.

argentino.

Foto 1 – Memorial de inauguração da Escuela nº 604.



Fonte: Arquivo pessoal Idir Canzi. 27/08/2015.

A educação intercultural bilíngue estimula o fortalecimento de vínculos entre os estudantes e suas famílias, com aprimoramento imediato da integração linguística. Tal programa contribui significativamente na melhoria das condições de vida, baseado na valorização da cultura, da comunidade, do meio ambiente, do conhecimento crítico e apropriações seletivas e práticas de diversos contextos culturais. Neste sentido,

A Escola Intercultural Bilíngue reforça os laços entre as pessoas com sua cultura e língua materna, bem como contribui para o reforço das várias identidades em uma sociedade pluricultural e em condições de gerar novas dinâmicas de relação social baseadas na dignidade de poder ser reconhecido e valorado em sua singularidade⁴⁶³.

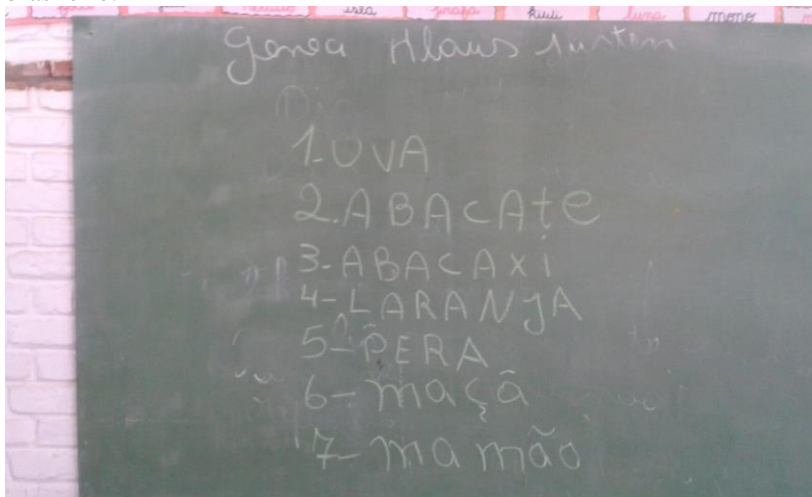
⁴⁶³ A Escola Intercultural Bilíngue reforça os laços entre as pessoas com sua cultura e língua materna, bem como contribui para o reforço das várias identidades em uma sociedade pluricultural e em condições de gerar novas dinâmicas de relação social baseadas na dignidade de poder ser reconhecido e valorado em sua singularidade.

Cumpra mencionar que a Educação Intercultural Bilíngue exige avaliação de formas institucionais de aprendizagem, além de validação quanto à metodologia participativa nos processos de educação dos estudantes das comunidades pertencentes. De outro modo, a prática de ensino dialógico e a construção de itinerários são essenciais ao desenvolvimento da identidade social, cultural e linguística dos estudantes.

O Projeto supracitado aponta o desenvolvimento de um modelo de ensino comum nas escolas de fronteira, garantindo que alunos e professores tenham a oportunidade de se educar e se comunicar nas duas línguas a partir do desenvolvimento de um programa intercultural.

Tal projeto tem como princípios operacionais a sensibilização linguística; a criação de um sentimento positivo em relação à segunda língua, identificada no Projeto pelo símbolo L2; a ludicidade como fator primordial; transferência cognitiva: transferir para outra língua conhecimentos adquiridos na língua materna, fazendo relações com outros conteúdos; entender, falar, ouvir e escrever, em diferentes situações; comunicação via língua portuguesa na Argentina e da língua castelhana no Brasil; fomento às relações sociais: aprender a conviver; eliminação da noção escolar de “correção”⁴⁶⁴.

Foto 2 – No quadro da escola Argentina, palavras escritas pelo professor brasileiro.



Fonte: Arquivo pessoal Idir Canzi. 27/08/2015.

⁴⁶⁴ BRASIL, *Escolas de fronteira*.

As palavras escritas no quadro acima evidenciam a prática educativa e de comunicação, a partir do desenvolvimento do programa intercultural bilingue.

Também a título exemplificativo, a tabela abaixo demonstra o número de crianças estrangeiras, divididas por dependência administrativa em escolas do município de Dionísio Cerqueira, SC, referente ao ano letivo de 2015:

Tabela 1 – Total de Alunos estrangeiros nas escolas do município de Dionísio Cerqueira.

Unidade Escolar	Educação Infantil	Ensino Fundamental									Ensino Médio		
		Anos Iniciais					Anos Finais						
		1º	2º	3º	4º	5º	6º	7º	8º	9º	1º	2º	3º
Escola Municipal Jacob <u>Maran</u>	-	-	03	-	-	01	-	-	-	-	-	-	-
Escola Municipal de Educação Infantil Pingo de Gente	02	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Escola Municipal Castro Alves	-	03	02	07	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Escola Municipal Luiz <u>Savoldi</u>	01	02	-	-	-	02	-	-	-	-	-	-	-
Escola de Educação Básica Governador Irineu Bornhausen	-	-	-	-	-	-	01	-	-	02	-	-	-
Escola de Educação Básica Jacob <u>Maran</u>	-	-	-	-	-	01	01	-	-	-	-	01	-
Escola de Educação Básica <u>Profº Dallo Quintino Pereira</u>	-	-	-	-	01	-	-	-	01	-	-	-	-

Fonte: Secretaria Municipal de Educação/ Secretaria de Estado de Educação.

(-) Ausência de alunos estrangeiros.

4.5 A PRODUÇÃO DE UMA JURIDICIDADE ESPECÍFICA, RELACIONAL E PRÓPRIA DOS ESPAÇOS DE REPRESENTAÇÃO⁴⁶⁵ GLOCALIZADA

Os municípios integrantes do Consórcio Intermunicipal da Fronteira, ao responderem com maior eficiência às demandas que vincula a área fronteiriça de abrangência, encaram conjuntamente os desafios e perspectivas no sentido de ampliar sua capacidade, habilidade, influência e autonomia na produção de uma juridicidade específica, relacional e própria dos espaços de representação glocalizada.

Os espaços de representação glocalizada vinculam o vivido no cotidiano da vida das pessoas a partir do local e seu entorno. O local e seu entorno se interligam pelas mesmas configurações que o separa no processo social. O local tenta preservar o que existe localmente, aquilo que o identifica e o torna forte. As ações descritas anteriormente indicam boa parte da dimensão econômica e social no planejamento de atuação glocal na área de abrangência dos municípios integrantes do CIF. Além disso, existe um conjunto de comportamentos informais presente na prática social, na representação dos espaços e nos espaços de representação, que referendam a produção de uma juridicidade específica.

Entre os comportamentos informais pode-se exemplificar ações de moradores do local e região de entorno, do corpo de bombeiros, das polícias, dos agentes públicos, entre outros.

É comum a visitação permanente entre amigos e parentes moradores da região, independente da residência ou casa de comércio estarem situadas deste ou daquele lado da fronteira entre Brasil e Argentina. O mesmo acontece com o comportamento das crianças quando vão ao mercado na vizinhança. Se não encontram o produto ou mercadoria solicitada, descem ou sobem o barranco das ruas divisórias da fronteira, para efetuar a compra desejada, em qualquer estabelecimento comercial que disponibilizar a venda do produto.

Outra situação é o atendimento voluntário pelo corpo de bombeiros, com sede no município de Dionísio Cerqueira, em caso de incêndio em estabelecimento ou casa situada em Bernardo de Irigoyen, do lado argentino. Como Bernardo de Irigoyen não tem corpo de

⁴⁶⁵ Para Lefebvre os espaços de representação correspondem a experiência vivida do espaço, a experiência dos seres humanos na prática da sua vida cotidiana.

bombeiros, os atendimentos são prestados informalmente pelo corpo de bombeiros de Dionísio Cerqueira, SC.

No que tange a saúde, há atendimento de argentinos a todo tempo no hospital Regional de Dionísio Cerqueira, do lado brasileiro. Não há como impedir ou deixar de atender quem precise de atendimento médico ou hospitalar. Também, ocasionalmente, quando as assistentes sociais dos municípios do CIF, do lado brasileiro, precisam localizar algum parente para acompanhamento médico ou hospitalar de pessoa necessitada, atravessam a fronteira e, com o auxílio do poder público da argentina, identificam o parente, para o devido acompanhamento que o caso exige.

Quanto ao trabalho da polícia, é comum ocorrer procedimentos informais de atendimento às ocorrências ou encaminhamentos, seja da polícia federal ou da polícia civil brasileira, para resolução de problemas na área penal. Pode ser o caso do furto de motocicletas ou qualquer outro veículo com passagem bloqueada ou retido na Aduana. A polícia federal brasileira verifica os dados e repassa para a competência da polícia civil brasileira ou colabora nas informações para La policia local ou gendarmeria argentina. Um dos casos com grande repercussão foi a morte por afogamento de três crianças argentinas no lago do parque de integração. As crianças foram atendidas no hospital do município de Dionísio Cerqueira (SC). No inquérito, a polícia civil com sede na comarca de Dionísio Cerqueira (SC), constatou que o afogamento das crianças havia ocorrido na parte do lago situado em território argentino. O caso foi diretamente encaminhado para La policia local argentina de Bernardo de Irigoyen. Outro caso exemplificativo, relatado em 2015 diretamente ao autor desta tese, na sala de espera da Delegacia da polícia civil em Dionísio Cerqueira, foi a situação de uma estudante de quatorze anos, mordida por outra estudante de dezessete anos, fato ocorrido dentro de uma escola pública municipal, cuja mãe aguardava para registrar o boletim de ocorrência. Na oportunidade, a mãe da estudante, relatou que seu irmão havia sido morto em território argentino, vítima de fogo lançado por bandidos ao corpo do irmão. Segundo a mãe da estudante, La policia local argentina autorizou diretamente a polícia civil brasileira a perseguir os alegados criminosos, foragidos para o lado brasileiro. Situação similar foi o caso de um brasileiro que cometeu homicídio na aduana em Dionísio Cerqueira (SC), e que La policia local argentina prendeu e entregou o sujeito diretamente à delegacia da polícia civil em Dionísio Cerqueira (SC). Ainda, fato pitoresco foi a prisão de um contrabandista de produtos da marca “Rexona”. O veículo do contrabandista bateu em viatura da

polícia rodoviária brasileira e adentrou imediatamente em território argentino, oportunidade em que foi preso pela polícia rodoviária brasileira e levado à polícia federal.

Registra-se também que é comum o cumprimento direto de mandados de citação judicial, por oficial de justiça, nas comarcas de Dionísio Cerqueira (SC) e Barracão (PR), dispensadas maiores formalidades.

Por outro lado, a capacidade jurídico-política dos municípios vem amparada tanto pela Constituição da República Federativa do Brasil quanto pela Constituição Argentina, as quais reconhecem a titularidade de sujeitos de direito público interno e de autogoverno. Na dimensão transnacional, há o consentimento expresso via Lei Federal nº 26.523/2009 da República Federal Argentina e pelo Decreto Federal da República Federativa do Brasil nº 8.636, de 13 de janeiro de 2016⁴⁶⁶, no sentido de facilitar a convivência das localidades fronteiriças vinculadas e impulsionar sua integração por meio de um tratamento diferenciado à população em matéria econômica, de trânsito, de regime trabalhista e de acesso aos serviços públicos e de educação.

A habilidade e influência dos municípios do CIF se caracterizam pelo poder político de negociação e articulação junto aos governos estaduais, federal e transnacional, para efetivação de suas demandas a partir do espaço local e seu entorno.

A autonomia dos municípios é decorrente da condição jurídico-política, da habilidade, influência e poder a partir do local estratégico que ocupam no espaço transfronteiriço, ao mesmo tempo autônomo e glocalizado.

O conjunto de ações planejadas, executadas e/ou em execução pelos municípios integrantes do CIF, nominadas em específico no texto, demonstram a práxis existente que legitima e reafirma a personalidade jurídica ativa dos municípios, a partir de seus vínculos com a ordem jurídica nacional.

Na teoria da produção do espaço, sustentada por Lefebvre, a juridicidade integra a própria concepção de produção do espaço, presente nas atividades da prática social, representações do espaço e espaços de representação, diretamente interconectados. A normatividade é ao mesmo tempo constitutiva e resultante do ambiente produzido, da organização, da orientação e da codeterminação das atividades. Para Lefebvre, a juridicidade integra a ordem espacial das relações sociais de produção e concorre para o controle das contradições, em benefício dos

⁴⁶⁶ BRASIL, *Decreto n. 8.636, de 13 de janeiro de 2016*.

interesses predominantes na sociedade e seu modo de produção⁴⁶⁷.

No caso da experiência específica dos municípios integrantes do Consórcio Intermunicipal da Fronteira, o local e seu entorno possuem relação direta com o acesso e o valor de uso do espaço na transfronteira. A comercialização que se processa na ida e volta da transfronteira entre municípios, ao mesmo tempo que envolve o valor de troca, também potencializa o valor de uso, ao convergir para o local de encontro de onde acontece e se viabiliza o cotidiano da vida dos cidadãos dos pequenos municípios integrantes do CIF. Tal processo, na forma como se processa na experiência do CIF, retoma o direito do pertencimento à cidade política, comercial e do valor de uso. As atividades da prática espacial concorrem para que o espaço permita integrar o econômico ao político. As “zonas centradas” irradiam de todas as partes, exercendo influências “culturais”, ideológicas e outras. O poder político reproduz o espaço, enquanto lugar e meio da reprodução das relações sociais (que lhe são confiadas)⁴⁶⁸.

Por sua vez, a teoria histórico-crítica de Grossi e a teoria institucionalista de Santi Romano denunciam as mitologias da modernidade, as quais fizeram preponderar falsamente a concepção do Estado como instituição soberana e centralizadora da produção do direito. Tal concepção negativa refletiu significativamente nas relações interestatais ao longo dos séculos XIX e XX, notadamente no conceito de sujeitos de direito internacional. Além disso, o direito internacional público ainda encontra-se regido pelo princípio da igualdade soberana entre os Estados, conforme dispõe o art. 2º da Carta das Nações Unidas de 1946. A prevalência da condição dos Estados enquanto sujeitos de direito internacional público ainda é muito forte enquanto visão teórica, impedindo de que as normas de direito internacional público sejam aplicadas sem a anuência dos Estados. A reconceituação⁴⁶⁹ dos sujeitos de direito internacional e do próprio direito internacional público precisam ser revistos ante a inadequação prática na solução de conflitos que visam reger na atualidade. A conceituação e classificação de Touscoz dos sujeitos de direito internacional possibilitou relacionar os municípios como pessoas coletivas de direito público vinculadas a uma ordem jurídica nacional.

⁴⁶⁷ GOTTDIENER, op. cit., p. 128.

⁴⁶⁸ LEFEBVRE, *A produção do espaço*, p. 251.

⁴⁶⁹ O vocábulo é empregado no sentido de conceituar novamente ou dar novo conceito. In: FERREIRA, *Novo Aurélio século XXI: o dicionário da língua portuguesa*.

Também o parecer do relator da PEC 275/2005, fez evidenciar que não há nada no texto constitucional brasileiro que impeça os municípios de celebrar atos internacionais, no âmbito de suas competências, sem a tutela da União Federal. Portanto, restou reafirmada a personalidade jurídica ativa dos municípios, a partir de seus vínculos com a ordem jurídica nacional, fato que por si só não os torna sujeitos de direito internacional.

A prática descrita em relação aos municípios do CIF não contempla todos os requisitos ao reconhecimento da qualidade de sujeitos de direito internacional aos referidos entes públicos, em conformidade com o conceito vigente no direito internacional público vigente⁴⁷⁰, embora se reconheça a grandeza das contribuições da teoria da produção social do espaço de Lefebvre, da teoria histórico-crítica de Grossi e teoria institucional de Santi Romano, além de Jean Touscoz.

Por outro lado, referidas teorias respaldam que os municípios do Consórcio Intermunicipal da Fronteira (CIF) ao produzirem o espaço social, político, econômico e cultural, a partir da prática do local e seu entorno, com atividades nas relações internacionais, criam uma juridicidade específica, relacional e própria dos espaços de representação glocalizada, caracterizada por um micro sistema normativo consuetudinário comum entre os municípios, à margem do direito internacional oficial.

⁴⁷⁰ Sujeito de direito internacional é aquele “capaz de possuir direitos e deveres, possuindo também a capacidade de manter seus direitos por meio de reclamações internacionais. In: ICJ, op. cit. p. 9.

CONCLUSÃO

Os conteúdos desenvolvidos na presente tese realçam elementos de produção normativa do direito, sem descuidar do debate relacionado ao direito internacional.

A contribuição da abordagem temática sobre a produção do espaço como dimensionalidade jurídico-política da cidade, ligada ao município, possibilitou situar a experiência jurídico-política, inicialmente das cidades-Estados Gregas e de Roma, seguida do contexto das cidades medievais e da reconfiguração do espaço com o surgimento do Estado moderno, da industrialização e urbanização.

A experiência jurídica das cidades Gregas, de Roma e das cidades medievais evidenciou a forma de ordenação da cidade e da vida local, servindo de importante referencial de contraste em relação aos impactos do Estado moderno e da Federação sobre os governos locais e seu entorno na atualidade.

A problematização questionadora de Pietro Costa sobre os conceitos de soberania, democracia e representação, no contexto da Idade Média, situou a cidade enquanto ente político principal dotado de *iurisdictio* (jurisdição) e de autogoverno pelo efetivo exercício de fato de sua *iurisdictio* de città.

O pluralismo presente nas cidades comerciais medievais da Europa revelou a existência de um direito pautado no fazer cotidiano, amparado nos costumes locais e de uma *lex* não desvinculada da realidade dos fatos, caracterizada pela vinculação do direito ao autogoverno da cidade.

As contribuições da teoria da produção do espaço de Henri Lefebvre serviram de marco referencial estruturante para situar a cidade política, a cidade comercial, a cidade industrial e da urbanização enquanto espaço socialmente produzido. A produção jurídico-política não se processa de modo separada dos aspectos da vida social, econômica e cultural.

O local é a realidade onde se produz o espaço cotidiano e assume uma dimensionalidade da produção material da vida mediada pela ordenação jurídico-política da economia, do social e da cultura.

A reconfiguração da produção do espaço a partir do estado moderno implicou em análise não desvinculada das relações de produção e reprodução imersas no contexto do surgimento da sociedade industrial e capitalista.

A centralidade do poder ante a soberania dos Estados-Nações passou significativamente a incidir sobre a vida e ordenação das cidades

e seus municípios e/ou comunidades territoriais. Não se pode negar de que a produção jurídico-política do espaço encontra forte imbricação entre a cidade, o município e o Estado em suas múltiplas dimensionalidades.

A análise da produção do espaço jurídico-político dos municípios como sujeitos do direito internacional conferiu base de sustentação jurídica fundamental e estruturante para a presente tese.

A ordenação político-jurídica dos Estados Nacionais fortaleceu centralmente o Estado como sujeito de direito e as organizações internacionais que constituem e de que são membros.

As transformações processadas ao longo do século XX, com as Conferências de Paz de Haia, a experiência das duas guerras mundiais, a Liga das Nações e a criação da ONU, as Conferências de Viena, a guerra fria e a dinâmica imposta pela globalização econômica, influíram decisivamente para fazer ressurgir o debate sobre os sujeitos emergentes da sociedade internacional contemporânea, incluindo aqueles situados na dimensão subnacional e local – governos não centrais (Estados, municípios e comunidades territoriais não estatais).

A partir das contribuições essenciais de Ding, Dallier e Pellet, Dominique Carreau, Jean Tousseuz, Paolo Grossi, Santi Romano, Arno Dal Ri Junior e da jurisprudência da Corte Internacional de justiça (CIJ) remissiva à decisão do caso Folke Bernadotte foi possível estabelecer um marco teórico capaz de situar a definição do próprio direito internacional e sua vinculada aplicação à sociedade internacional contemporânea, conjuntamente com a definição de sujeito de direito internacional e classificação dos referidos sujeitos em suas especificidades.

A teoria do direito internacional de Jean Toucouz trouxe um conceito de sujeito de direito internacional que não só os Estados e as Organizações interestatais, mas também as pessoas singulares e coletivas são sujeitos de Direito Internacional (estas últimas ligadas a uma ordem jurídica nacional). Além disso, o referido conceito fez emergir a seguinte classificação dos sujeitos de direito internacional, adotada na presente tese: o Estado, as Organizações Internacionais e as pessoas coletivas não estatais que abrangem as sociedades transnacionais, as Organizações não governamentais (ONGs) e aquelas pessoas coletivas, pessoas jurídicas com ligação a uma ordem jurídica nacional, não regidas por um conjunto coerente e preciso de regras jurídicas internacionais que determine o seu estatuto internacional e regulamente a sua atividade, possibilitando a inclusão àquelas pessoas coletivas, sujeitos situados na dimensão subnacional e local – governos

não centrais (Estados federados, municípios e comunidades territoriais não-estatais).

O estudo dos governos não centrais (Estados federados e comunidades não estatais nos ordenamentos europeus) evidenciou duas posições: a) a doutrina internacionalista ainda não atingiu uma resposta adequada para a imputação de direitos e obrigações às comunidades territoriais não estatais, considerados os elementos que determinam a condição de reconhecimento da personalidade jurídica internacional, destacadamente no que versa a assinatura de tratados internacionais; b) é notório e normativa a existência de compartilhamento de competências entre Estado e entidades territoriais de caráter público no equilíbrio interno dos Estados, com flexibilização da soberania Estatal centralizada.

No que tange aos municípios brasileiros, a Constituição da República Federativa do Brasil estabelece competência exclusiva à União em matéria de relações internacionais.

A ampliação da atuação dos municípios brasileiros no cenário internacional, notadamente daqueles situados em faixa de fronteira, foi intensificada a partir da projeção das cidades no direito e relações internacionais, com forte impulso com a globalização jurídico-política e econômica a partir dos anos 90, das conferências internacionais e processos de integração regional que possibilitaram a abertura de novos espaços de atuação para o poder local firmar-se na cena internacional.

O parecer do relator da PEC 275/2005 fez evidenciar que não há nada no texto constitucional brasileiro que impeça os municípios de celebrar atos internacionais, no âmbito de suas competências, sem a tutela da União Federal, reafirmando a personalidade jurídica ativa dos municípios, a partir de seus vínculos com a ordem jurídica nacional, fato que por si só não os torna sujeitos de direito internacional.

A especificidade da abordagem da prática dos municípios de Dionísio Cerqueira (SC), Bernardo de Irigoyen (Província de Misiones), Barracão (PR) e Bom Jesus do Sul (PR), integrantes do Consórcio Intermunicipal da Fronteira (CIF), possibilitou a não confirmação da hipótese do problema de pesquisa da presente tese. Em outros termos, a produção normativa do espaço jurídico-político dos referidos municípios conduz a uma conclusão não afirmativa da condição de sujeitos de direito internacional. A prática especificamente referida é diferente e independente dos regulamentos, contextos e teoria do direito internacional.

Os referenciais da teoria da produção social do espaço de Lefebvre, a teoria histórico-crítica de Gossi e a teoria institucionalista de Santi Romano respaldam que os municípios do Consórcio

Intermunicipal da Fronteira (CIF) ao produzirem o espaço social, político, econômico e cultural, a partir da práxis do local e seu entorno, com atividades nas relações internacionais, criam uma juridicidade específica, relacional e própria dos espaços de representação glocalizada.

A teoria histórico-crítica de Grossi e a teoria institucionalista de Santi Romano denunciam a mitologia do Estado como instituição soberana e centralizadora da produção do direito. O direito internacional público, regido pelo princípio da igualdade soberana entre os Estados, nos termos do artigo 2º, da Carta das Nações Unidas de 1946, deve ser reformulado. A prevalência da condição dos Estados enquanto sujeitos de direito internacional público ainda é muito forte enquanto visão teórica, impedindo de que as normas de direito internacional público sejam aplicadas sem a anuência dos Estados.

No caso em análise, a Constituição da República Federativa do Brasil e da República Argentina reconhecem aos municípios a titularidade de sujeitos de direito público interno e de autogoverno. A Lei Federal nº 26.523/2009 da República Federal Argentina e o Decreto Federal da República Federativa do Brasil nº 8.636, de 13 de janeiro de 2016, facilitam a convivência das localidades fronteiriças vinculadas e impulsionam sua integração por meio de um tratamento diferenciado à população em matéria econômica, de trânsito, de regime trabalhista e de acesso aos serviços públicos e de educação.

O poder político de negociação e articulação junto aos governos estaduais, federal e transnacional caracteriza a habilidade e influência dos municípios do CIF, para efetivação de suas demandas a partir do espaço local e seu entorno. A autonomia dos municípios é decorrente da condição jurídico-política, da habilidade, influência e poder a partir do local estratégico que ocupam no espaço transfronteiriço, ao mesmo tempo autônomo e glocalizado. As ações planejadas, executadas ou em execução pelos municípios integrantes do CIF evidenciam a práxis existente que legitima e reafirma a personalidade jurídica ativa dos municípios, a partir de seus vínculos com a ordem jurídica nacional.

Para Lefebvre a juridicidade integra a própria concepção de produção do espaço, presente nas atividades da prática social, representações do espaço e espaços de representação, diretamente interconectados. A normatividade é ao mesmo tempo constitutiva e resultante do ambiente produzido, da organização, da orientação e da codeterminação das atividades. A juridicidade integra a ordem espacial das relações sociais de produção e concorre para o controle das contradições, em benefício dos interesses predominantes na sociedade e

seu modo de produção. No caso dos municípios, integrantes do Consórcio Intermunicipal da Fronteira, o local e seu entorno possuem relação direta com o acesso e o valor de uso do espaço na transfronteira.

Realça-se de que os espaços de representação glocalizada vinculam o vivido no cotidiano da vida das pessoas a partir do local e seu entorno. O local e seu entorno se interligam pelas mesmas configurações que os separam no processo social. O local tenta preservar o que existe *in loco*, aquilo que o identifica e o torna forte. As ações descritas anteriormente indicam boa parte da dimensão econômica e social no planejamento de atuação glocal na área de abrangência dos municípios integrantes do CIF. Além disso, existe um conjunto de comportamentos informais presente na prática social, na representação dos espaços e nos espaços de representação, que referendam a produção de uma juridicidade específica. Os comportamentos informais integram as ações de moradores do local e região de entorno, do corpo de bombeiros, das polícias, dos agentes públicos, entre outros.

O comércio que se processa na ida e volta da transfronteira entre municípios, ao mesmo tempo que envolve o valor de troca, também potencializa o valor de uso, ao convergir para o local de encontro de onde acontece e se viabiliza o cotidiano da vida dos cidadãos dos pequenos municípios integrantes do CIF. A forma como ocorre na experiência do CIF, retoma o direito do pertencimento à cidade política, comercial e do valor de uso. As atividades da prática espacial concorrem para que o espaço permita integrar o econômico ao político. As “zonas centradas” irradiam de todas as partes, exercendo influências culturais, ideológicas e outras. O poder político reproduz o espaço, enquanto lugar e meio da reprodução das relações sociais (que lhe são confiadas).

A práxis descrita em relação aos municípios do CIF não contempla todos os requisitos ao reconhecimento da qualidade de sujeitos de direito internacional aos referidos entes públicos, em conformidade com o conceito vigente no direito internacional público. A realidade vivenciada pelos municípios do CIF não é dependente dos regulamentos, contextos e teoria do direito internacional. A juridicidade é própria e característica do espaço local glocalizado na transfronteira.

O comportamento que ordena a práxis existente entre os municípios integrantes do CIF explica a juridicidade presente no local e seu entorno. A normatividade é específica da região de abrangência do estudo de caso e diferencia-se por sua constituição, resultado do ambiente produzido, organização, orientação e codeterminação das atividades e ações. Tal normatividade não é idêntica ou correspondente aos denominados sujeitos de direito internacional, notadamente ante a

ausência de soberania e natureza das atividades de representação dos municípios na ótica do direito internacional oficial.

Ante o exposto, conclui-se que os municípios do Consórcio Intermunicipal da Fronteira (CIF), ao produzirem o espaço social, político, econômico e cultural, a partir da práxis do local e seu entorno, com atividades nas relações internacionais, criam uma juridicidade específica, relacional e própria dos espaços de representação glocalizada, caracterizada por um microssistema normativo consuetudinário comum entre os municípios, à margem do direito internacional oficial.

REFERÊNCIAS

ACCIOLY, Hildebrando; SILVA, G. E. do Nascimento e. *Manual de direito internacional público*. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

AGÊNCIA DE NOTÍCIAS DO PARANÁ. *Paraná instala Núcleo de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira*. 24 jun. 2011. Disponível em: <<http://www.aen.pr.gov.br/modules/noticias/article.php?storyid=66643>>. Acesso em: 06 jun. 2016.

AGO, Roberto. A comunidade internacional. *Revista Sequência*, Curso de Direito da Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, n. 56, p. 9-28, jun. 2008.

ALMEIDA, Lúcio Flávio de. Entre o local e o global: poder e política na atual fase de transnacionalização do capitalismo. In: DOWBOR, Ladislau; IANNI, Octavio; RESENDE, Paulo Edgar A. (org.). *Desafios da globalização*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

AMARAL, Diogo Freitas do. *História do pensamento político ocidental*. Coimbra: Almedina. 2011.

ANGNES, Juliane Sachser *et al.* Consórcio Intermunicipal da Fronteira (CIF): descrevendo as principais ações voltadas ao desenvolvimento regional a partir da perspectiva do poder público municipal. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 47, n. 5, set./out. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122013000500005>. Acesso em: 12 jun. 2016.

ARISTÓTELES. *A Política*. Trad. Nestor Silveira Chaves. 2. ed. Bauru, SP: Edipro, 2009.

ARNAUD, André-Jean; DULCE, María José Fariñas. *Introdução à análise dos sistemas jurídicos*. Trad. Eduardo Pellew Wilson. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

ARTICLE L1115-1. Disponível em: <<https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?cidTexte=LEGITEXT000006070633&idArticle=LEGIARTI000006389099&dateTexte=&categorieLien=cid>>. Acesso em: 7 set. 2016.

BATISTA, Sinoel. *O papel dos dirigentes municipais e regionais na criação e gestão dos consórcios públicos*. Brasília, DF: Caixa Econômica Federal, 2011. (Guia de Consórcios Públicos. Caderno; v. 1).

BEDIN, Gilmar Antônio. *A sociedade internacional e o século XXI: em busca da construção de uma ordem mundial justa e solidária*. Ijuí: Unijuí, 2001.

_____. *A sociedade internacional clássica: aspectos históricos e teóricos*. Ijuí: Ed. Unijuí, 2011.

_____. *A Idade Média e o nascimento do Estado Moderno: aspectos históricos e teóricos*. 2. ed. Ijuí: Unijuí, 2014.

BOBBIO, Norberto. *Teoria das formas de governo*. Trad. Sérgio Bath. 7. ed. Brasília: UnB, 1994.

_____. *O positivismo jurídico: lições de filosofia do direito*. Trad. Márcio Plugliesi. São Paulo: Ícone, 1996.

_____. *Dicionário de política*. Brasília: UNB, 1997.

BODIN, Jean. *Les six livres de la République*. Paris: Fayard, 1968. Disponível em:

<<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:redede.virtual.bibliotecas:livro:1968;000199250>>. Acesso em: 6 out. 2016.

BONAVIDES, Paulo. *Do Estado Liberal ao Estado Social*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1972.

BRASIL. *Constituição da República Federativa dos Estados Unidos do Brasil de 1891*. Rio de Janeiro, 1891. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm>. Acesso em: 2 ago. 2016.

_____. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 10 de novembro de 1937)*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm>. Acesso em: 05 jun. 2016.

_____. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 05 jun. 2016.

_____. Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. *Projeto de emenda à Constituição n. 475, de 2005*. Acrescenta parágrafo ao art. 23 da Constituição Federal para permitir que Estados, Distrito Federal e Municípios possam promover atos e celebrar acordos ou convênios com entes subnacionais estrangeiros. 4 p. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=388392&filename=PRL+1+CCJC+%3D%3E+PEC+475/2005>. Acesso em: 12 out. 2016.

_____. *Decreto n. 6.017, de 17 de janeiro de 2007*. Regulamenta a Lei n. 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6017.htm>. Acesso em: 05 jun. 2016.

_____. *Escolas de fronteira*. Brasília; Buenos Aires, mar. 2008. 37 p. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Escolafronteiras/doc_final.pdf>. Acesso em: 15 out. 2016.

_____. Ministério da Integração Nacional. Grupo de Trabalho integração Fronteira. *Bases para uma proposta de desenvolvimento e integração da faixa de fronteira*. Brasília: Kaco Gráfica, 2010. 142 p. Disponível em: <http://www.mi.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=ab3fdf20-dcf6-43e1-9e64-d6248ebd1353&groupId=10157>. Acesso em: 6 jun. 2016.

_____. *Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira (CDIF)*. 05 set. 2011. Disponível em: <<http://www.mi.gov.br/comissao-permanente-para-o-desenvolvimento-e-a-integracao-da-faixa-de-fronteira>>. Acesso em: 05 jun. 2016.

_____. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 51. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

_____. *Decreto n. 8.636, de 13 de janeiro de 2016*. Promulga o Acordo entre a República Federativa do Brasil e a República Argentina sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas, firmado em Puerto Iguazú, em 30 de novembro de 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8636.htm>. Acesso em: 25 ago. 2016.

BRITO, Vlademir Augusto Correia. *Convenção-quadro Europeia sobre a cooperação transfronteiriça entre as coletividades ou autoridades territoriais*. Coimbra: Stvddia Ivridica, 2000.

BURSENS, Peter; MASSART-PIÉRARD, Françoise. Kingdom of Belgium. In: MICHELLMANN, Hans (ed.). *Foreign relations in federal countries*. Madrid: McGill-Queen's University Press, 2009.

CAMASSA, G. *Le istituzioni politiche greche*: in storia delle idee politiche economiche e sociali. Torino: UTET, 1982.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional*. 4. ed. Coimbra: Livraria Almedina, 1998.

CAREAU, Dominique; BICHARA, Jahyir-Philippe. *Direito internacional*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.

CARLOS, Ana Fani A. *A (re)produção do espaço urbano*. São Paulo: Edusp, 2008.

CARTA DAS NAÇÕES UNIDAS. Disponível em: <<http://www.fd.uc.pt/CI/CEE/pm/Tratados/carta-onu.htm>>. Acesso em: 9 out. 2016.

CASTRO, Flávia Lages de. *História do direito geral e do Brasil*. 10. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

CEZÁRIO, Gustavo Lima. *A atuação global municipal: dimensões e institucionalização*. 2011. 212 p. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade de Brasília (UnB), Brasília, 2011.

CHESNAIS, François. *A mundialização do capital*. Trad. Silvana Finzi Foá. São Paulo: Xamã, 1996.

CIF – Consórcio Intermunicipal da Fronteira. *Estatuto do Consórcio Intermunicipal da Fronteira (CIF) adequado à Lei Federal n. 11.107/2005 e ao Decreto Federal n. 6.017/2007*. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos. Barracão, 27 dez. 2010. Disponível em: <<http://ciffronteira.com.br/wp-content/uploads/2014/05/Estatuto-do-CIF.pdf>>. Acesso em: 25 ago. 2016.

_____. *Caderno das ações integradas*. 2. ed. Barracão: CIF, 2013.

_____. *Resolução 22/2013*. Nomeia os Membros Efetivos do Gabinete de Gestão Integrada Intermunicipal – GGI-I. Barracão, 24 set. 2013. Disponível em: <<http://ciffronteira.com.br/wp-content/uploads/2014/05/Resolu%C3%A7%C3%A3o-2013-22.pdf>>. Acesso em: 25 ago. 2016.

_____. *Protocolo de intenções*. Alteração conforme leis municipais – Barracão/PR, Lei 1.974/2013, Bom Jesus do Sul/PR, Lei 553/2013, Dionísio Cerqueira/SC, Lei 4.242/2013). Disponível em: <<http://ciffronteira.com.br/wp-content/uploads/2014/05/PROTOCOLO-DE-INTEN%C3%87%C3%95ES.pdf>>. Acesso em: 25 ago. 2016.

_____. *2º Encontro Binacional de cidades fronteiriças busca diminuir burocracia na realização de atividades integradas*. Disponível em: <<http://ciffronteira.com.br/2016/06/03/2o-encontro-binacional-de-cidades-fronteiricas-busca-diminuir-a-burocracia-na-realizacao-de-atividades-integradas/>>. Acesso em: 10 jun. 2016.

_____. *Barracão: história*. Disponível em: <<http://ciffronteira.com.br/institucional/barracao/>>. Acesso em: 12 jun. 2016.

_____. *Bernardo de Irigoyen: história*. Disponível em: <<http://ciffronteira.com.br/institucional/bernardo-de-irigoyen/>>. Acesso em: 10 jun. 2016.

_____. *Bom Jesus do Sul: história*. Disponível em: <<http://ciffronteira.com.br/institucional/bom-jesus-do-sul/>>. Acesso em: 12 jun. 2016.

_____. *Caderno das ações integradas*. 2. ed. 45 p. Disponível em: <<http://cif.inovencode.com.br/wp-content/uploads/caderno-acoes-cif.pdf>>. Acesso em: 25 ago. 2016.

_____. *Institucional*. Disponível em: <<http://cifronteira.com.br/institucional/>>. Acesso em: 25 ago. 2016.

_____. *Resolução 22/2013*. Nomeia os Membros Efetivos do Gabinete de Gestão Integrada Intermunicipal – GGI-I. Barracão, 24 set. 2013. Disponível em: <<http://cifronteira.com.br/wp-content/uploads/2014/05/Resolu%C3%A7%C3%A3o-2013-22.pdf>>. Acesso em: 25 ago. 2016.

COSTA, André. *Fortalecendo as ações internacionais do Brasil*. 29 mar. 2006. Disponível em: <<http://www.pdt-rj.org.br/colunistas.asp?id=276>>. Acesso em: 03 jun. 2016.

COSTA, Pietro. *Soberania, representação, democracia*: ensaios de história do pensamento jurídico. Trad. de Alexandre Rodrigues de Castro, Angela Couto Machado Fonseca, Érica Hartmann, Ricardo Marcelo Fonseca, Ricardo Sontag, Sergio Said Staut Jr., Walter Guandalini Jr. Curitiba: Juruá, 2010.

COSTA, Pietro; ZOLO, Danilo (org.). *O Estado de Direito*: história, teoria, crítica. Trad. Carlo Alberto Dastoli. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

COSTITUZIONE DELLA REPUBBLICA ITALIANA (in GU 7 dicembre 1947). Disponível em: <<http://www.edscuola.it/archivio/norme/leggi/costituzione.html>>. Acesso em: 7 set. 2016.

COULANGES, Numa Denis Fustel de. *La cite antique etude sur le culte*: le droit, les institutions de la Grece et de Rome. Paris: Librairie Hachette, 1900.

_____. *A cidade antiga*: estudo sobre o culto, o direito e as instituições da Grécia e Roma. Trad. de Roberto Leal Ferreira. São Paulo: Martin Claret, 2009.

DAL RI, Arno (org.). *Às sombras da soberania: a condição jurídica de Estados Federados e governos infraestatais no Direito Internacional*. Florianópolis: Fundação Boatex, 2010.

DAL RI JÚNIOR, Arno. *História do direito internacional: comércio e moeda, cidadania e nacionalidade*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2004.

DAL RI JÚNIOR, Arno; OLIVEIRA, Odete Maria de. *Cidadania e nacionalidade: efeitos e perspectivas nacionais regionais-globais*. DAL RI JÚNIOR, Arno; OLIVEIRA, Odete Maria de (org.). *Cidadania e nacionalidade: evolução histórica e fundamentos político-jurídicos de cidadania*. Ijuí: Ed. Unijuí, 2002.

DAL RI JÚNIOR, Arno; OLIVEIRA, Odete Maria de (org.). *Cidadania e nacionalidade: evolução histórica e fundamentos político-jurídicos de cidadania*. Ijuí: Unijuí, 2002.

DAL RI JÚNIOR, Arno; VELOSO, Paulo Potiara de Alcântara; LIMA, Lucas Carlos (org.). *A formação da ciência do direito internacional*. Ijuí: Ed. Unijuí, 2014.

DALLABRIDA, V. R. Governança territorial e desenvolvimento: as experiências de descentralização político administrativa no Brasil como exemplos de institucionalização de novas escalas territoriais de governança. In: *Circuitos de debates acadêmicos*, I, Brasília, DF, 2011.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

_____. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. 25. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

DIAS, Reinaldo. *Relações internacionais: introdução ao estudo da sociedade internacional global*. São Paulo: Atlas, 2010.

DING, Nguyen Quoc; DALLIER, Patrick; PELLET, Alain. *Direito internacional público*. Trad. Vítor Marques Coelho. 2. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2003.

DOWBOR, Ladislau; IANNI, Octavio; RESENDE, Paulo Edgar A. (org.). *Desafios da globalização*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

DUCHACEK, Ivo D. *Perforated sovereignties: towards a typology of new actors in international relations*. New York: Oxford University Press, 1990.

DUGUIT, Léon. *Fundamentos do direito*. Trad. Márcio Puglesi. São Paulo: Martin Claret, 2009.

DURKHEIM, Émile. *Da divisão do trabalho social*. Tradução de Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2012.

ESTADO DO PARANÁ. Prefeitura Municipal de Barracão. *Lei n. 1.719/09*. Disponível em: <<http://cifronteira.com.br/wp-content/uploads/2014/05/LEI-BARRAC+%C3%A2O.pdf>>. Acesso em: 25 ago. 2016.

FARIA, José Eduardo (org.). *A noção de paradigma na ciência do direito: notas para uma crítica ao idealismo jurídico*. Brasília: Unb, 1988.

FERRARI, Maristela. *Interações transfronteiriças na zona de fronteira Brasil-Argentina: o extremo oeste de Santa Catarina e Paraná e a província de Misiones (século XX e XIX)*. 2011. 445 p. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2011. p. 364.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo Aurélio século XXI: o dicionário da língua portuguesa*. 3. Ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999.

FERREIRA, Wolfran Junqueira. *O Município à luz da Constituição Federal de 1988*. São Paulo: Edipro, 1993.

FREITAS JÚNIOR, Antônio Rodrigues de. *Globalização, Mercosul e crise do Estado-Nação: perspectivas para o direito em uma sociedade em mudança*. São Paulo: LTR, 1997.

GOTTDIENER, Mark. *A produção social do espaço urbano*. Trad. de Geraldo Gerson de Souza. São Paulo: USP, 1993.

GOVERNO DE ESTADO DE SANTA CATARINA. Secretaria de Estado e Planejamento. *Decreto n. 1.121, de 14 de agosto de 2012*. Cria o Núcleo Estadual de Integração da Faixa de Fronteira do Estado de Santa Catarina (NFSC). Disponível em: <<http://server03.pge.sc.gov.br/LegislacaoEstadual/2012/001121-005-0-2012-003.htm>>. Acesso em: 06 jun. 2016.

_____. Secretaria do Estado do Planejamento. *Plano de Desenvolvimento e Integração Fronteiriço do Estado de Santa Catarina (PDIF)*. Florianópolis: Secretaria de Estado e Planejamento, 2012.

GOVERNO DE SANTA CATARINA. *Instalado Núcleo Estadual de Integração da Faixa de Fronteira do Estado de Santa Catarina (NFSC)*. 27 ago. 2013. Disponível em: <<http://sc.gov.br/mais-sobre-desenvolvimento-economico/2175-instalado-nucleo-estadual-de-integracao-da-faixa-de-fronteira-de-santa-catarina>>. Acesso em: 06 jun. 2016.

GOVERNO DO ESTADO DO PARANÁ. Secretaria de Assuntos Estratégicos. *Instalado o Núcleo de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira*. 26 nov. 2011. Disponível em: <<http://www.seae.pr.gov.br/modules/noticias/article.php?storyid=98>>. Acesso em: 06 jun. 2016.

GOVERNO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. *Dionísio Cerqueira*. Disponível em: <<http://www.sc.gov.br/municipios-d/dionisio-cerqueira/>> Acesso em: 19 dez. 2015.

GRIMAL, Pierre. *História de Roma*. Trad. Marias Leonor Loureiro. São Paulo: Unesp, 2011.

GROSSI, Paolo. *Mitologias jurídicas da modernidade*. Trad. Arno Dal Ri Júnior. 2. ed. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2007.

_____. *O direito entre o poder e o ordenamento*. Trad. de Arno Dal Ri Júnior. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

_____. *Primeira lição sobre direito*. Tradução de Ricardo Marcelo Fonseca. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

_____. *A ordem jurídica medieval*. Trad. de Denise Rossato Agostinetti. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

HARDT, Michel; NEGRI, Antonio. *Império*. Trad. Berílio Vargas. 2. ed. Rio de Janeiro: Record, 2001.

HAURIOU, Maurice. *La teoria de la institucion y de la fundacion: ensaio de vitalismo social*. Trad. de Arturo Enrique Sampay. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1968.

HELLER, Hermann. La soberanía – contribución a la teoria del derecho estatal y del derecho internacional. Traducción y estudio preliminar de Mario de La Cueva. México: La Fundación, Escuela Nacional de Jurisprudencia, A.C., e Fondo de Cultura Económica, 1995.

HENRICHS, Joanni Aparecida. *Governança multinível para o desenvolvimento regional: um estudo de caso do Consórcio Intermunicipal da Fronteira*. 2015. 163 p. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) – UTFP-PPGPGP, Curitiba, 2015.

HESPANHA, António Manuel. *Cultura jurídica européia*. síntese de um milênio. Florianópolis: Boiteux, 2005.

_____. *O caleidoscópio do direito: o direito e a justiça nos dias e no mundo de hoje*. 2. ed. Coimbra: G.C. Gráfica de Coimbra LTDA., 2009.

HOBBES, Thomas. *Leviatã ou matéria, forma e poder em Estado Eclesiástico e Civil*. Trad. Risina D'Angina. São Paulo: Martim Claret, 2009.

HRBEK, Rudolf. Federal Republic of Germany. In: MICHELLMANN, Hans (ed.). *Foreign Relations in Federal Countries*. Madrid: McGill-Queen's University Press, 2009.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Enciclopédia dos Municípios Brasileiros*. Rio de Janeiro: IBGE, 1959.

_____. Diretoria de Pesquisas. Coordenação de População e Indicadores Sociais. *Pesquisa de informações básicas municipais*. Rio de Janeiro: IBGE, 2011. Disponível em: <ftp://ftp.ibge.gov.br/Perfil_Municipios/2011/munic2011.pdf>. Acesso em: 05 jun. 2016.

_____. *Perfil dos municípios brasileiros: pesquisas de informações básicas municipais 2011*. Rio de Janeiro: IBGE, 2012.

_____. *Santa Catarina: Dionísio Cerqueira: histórico*. Disponível em: <http://ibge.gov.br/cidadesat/painel/historico.php?lang=_PT&codmun=420500&search=santa-catarina|dionisio-cerqueira|infograficos:-historico>. Acesso em: 25 ago. 2016.

ICJ. *Reparation for injuries suffered in the service of the United Nations – advisory opinion of april 11th, 1949*. Haia: International Court of Justice, 1949.

JAEGGER, Werner Wilhem. *Paidéia: a formação do homem grego*. Trad. Arthur M. Parreira. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1994.

JOS, Emmanuel. Collectivités territoriales non-étatiques et système juridique international dans le contexte de la mondialisation. In: SOCIÉTÉ FRANÇAISE POUR LE DROIT INTERNATIONAL. *Journée d'études Les collectivités territoriales non-étatiques dans le système juridique international*. Paris: Pedone, 2002.

KELSEN, Hans. *Princípios do direito internacional*. Trad. de Gilmar Antonio Bedin e Ulrich Dressel, Revisão da Tradução de Arno Dal Ri Júnior. Ijuí: Ed. Unijuí, 2010.

KONDER, Leandro. *O que é dialética*. São Paulo: Brasiliense, 2008.

KUHN, Thomas. *A estrutura das revoluções científicas*. Trad. Beatriz Vianna Boeira e Nelson Boeira. 5. ed. São Paulo: Perspectiva, 2000.

KUMAR, Krishan. *Da sociedade pós-industrial à pós-moderno: novas teorias sobre o mundo contemporâneo*. Trad. Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1997.

LA CONSTITUCION BELGE. Disponível em: <http://www.senate.be/doc/const_fr.html>. Acesso em: 6 set. 2016.

LAFER, Celso. *A reconstrução dos direitos humanos: um diálogo com Hanna Arendt*. São Paulo: Companhia das Letras, 1988.

LE GOFF, Jacques. *O apogeu da cidade medieval*. Tradução de Antônio de Pádua Danesi. São Paulo: Martins Fontes, 1992.

_____. *Por amor às cidades*. Trad. Reinaldo Carmello Corrêa de Moraes. São Paulo: Fundação Editora da Unesp, 1998.

LEFEBVRE, Henri. *O pensamento marxista e a cidade*. Póvoa de Varzim: Tipografia Camões, 1972.

_____. *A re-produção das relações de produção*. Trad. Antônio Ribeiro e M. Amaral. Porto: Publicações Escorpião, 1973.

_____. “Space: social product and use value”. In: GOTTDIENER, Mark. *A produção social do espaço urbano*. Trad. de Geraldo Gerson de Souza. São Paulo: USP, 1993.

_____. *A revolução urbana*. Belo Horizonte: UFMG, 1999.

_____. *O direito à cidade*. Trad. Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001.

_____. *A produção do espaço*. Trad. Doralice Barros Pereira e Sérgio Martins (do original: *La Production de l'espace*. 4. ed. Paris: Éditions Anthropos, 2000). Primeira versão início – fev. 2006.

_____. *Espaço e política*. Trad. Margarida Maria de Andrade e Sérgio Martins. Belo Horizonte: UFMG, 2008.

LEICK, Gwendolyn. *Mesopotâmia: a invenção da cidade*. Rio de Janeiro: Imago Editora, 2003. 365 p.

LEJEUNE, Yves. Belgium. In: MICHELMANN, Hans J.; SOLDATOS, Manayotis (ed.). *Federalism and international relations: the role of subnational units*. New York: Oxford University Press, 1990. p. 142-175.

LES VILLES et le Droit International. Université Paris Ouest Natterre La Défense Bâtiment F Amphi D. Vendredi, jun. 2006. Disponível em: <https://www.google.com.br/search?q=Les+Villes+et+le+Droit+International&ie=utf-8&oe=utf-8&gws_rd=cr&ei=ziyVV6eVlckHwgTOjqnYBA>. Acesso em: 24 jul. 2016.

LOSANO, Mário G. *Os grandes sistemas jurídicos: introdução aos sistemas jurídicos europeus e extra-europeus*. Trad. Marcelo Varejão. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

MANCINI, Pascoali Stanislao. *Direito Internacional (Diritto Internazionale Prelezioni)*. Ijuí: Ed. Unijuí, 2003.

MARIA, Luis. *La política internacional subnacional em América Latina*. Buenos Aires: Libros del Zorzal, 2010.

MARTIN, Van Creveld. *Ascensão e declínio do Estado*. Trad. Jussara Simões. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

MARX, Karl. *O capital*. 11. ed. São Paulo: Berthand Brasil, 1987.

_____. *O capital: crítica da economia política*. Trad. de Reginaldo Sant'Anna. 22. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

_____. *A ideologia alemã: Feuerbach – a oposição entre concepções materialista e idealista*. Trad. Frank Muller. São Paulo: Martin Claret, 2007.

_____. *O capital: crítica da economia política, livro terceiro: o processo global de produção capitalista*. Trad. de Reginaldo Sant'Anna. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

MENDES JUNIOR, Antonio; MARANHÃO, Ricardo. *República Velha*. São Paulo: Brasiliense, 1983. (Coleção “Brasil História – Texto e Consulta”).

NOGUEIRA, Ataliba *et al.* Teoria do Município. *Revista dos Tribunais – Doutrinas Essenciais*, São Paulo, v. III, p. 456- 487, 2011.

OLIVEIRA, Odete Maria de. *Teorias globais e suas revoluções: elementos e estrutura*. Ijuí: Ed. Unijuí, 2004. v. 1.

_____. *Teorias globais e suas revoluções: impérios de poder e seus modos de produção*. Ijuí: Ed. Unijuí, 2005. v. 2.

PERGOLA, Antonio La *et al.* Regionalismo, federalismo e poder externo do Estado: o caso italiano e o direito comparado. *Revista dos Tribunais - Doutrinas Essenciais*, São Paulo, v. I, p. 645-688, 2012.

PERRY, Marvin. *Civilização ocidental: uma história concisa*. São Paulo: Martins Fontes, 1985.

PETERS, F. E. *Termos filosóficos gregos: um léxico histórico*. Trad. Beatriz Rodrigues Barbosa. 2. ed. Lisboa: Fundação Coloutre Gulbenkian, 1974.

PLATÃO. *A República*. Trad. Anna Amaral Del Almeida Prado. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

POLANYI, Karl. *A grande transformação: as origens de nossa época*. Trad. Fanny Wrobel. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

PTI – Parque Tecnológico de Itaipu. *Núcleo da Fronteira do Paraná estreita relações com universidades públicas e privadas*. Disponível em: <<http://www.pti.org.br/imprensa/noticias/nucleo-fronteira-parana-estreita-relacoes-universidades-publicas-privadas>>. Acesso em: 07 jun. 2016.

REVERBEL, Carlos Eduardo Dieder. Federalismo, descentralização e subsidiariedade. In: SOUZA JUNIOR, Cesar Saldanha; AVILA, Marta Marques (org.). *Direito do Estado: estudos sobre federalismo*. Porto Alegre: Dora Luzzatto, 2007. Cap. 1. p. 39-64.

RIBEIRO, Jomara de Carvalho. *A questão da personalidade jurídica internacional das empresas multinacionais*. In: V Encontro Internacional do Conpedi em Montevidéu, set. 2016. Disponível em: <http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/bh/jomara_de_carvalho_ribeiro.pdf>. Acesso em: 17 ago. 2016.

RIBEIRO, Maria Clotilde Meirelles. *Globalização e novos atores: a paradiplomacia das cidades brasileiras*. Salvador: EDUFA, 2009.

ROBERTSON, Roland. *Globalização: teoria social e cultura global*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

RODRIGUES, Gilberto Marcos Antonio. *O que são relações internacionais?* São Paulo: Brasiliense, 1994.

_____. A política externa federativa. In: *Política Externa – Network*, v. 7, n. 3. Rio de Janeiro: Universidade Cândido Mendes, set./dez. 1998.

ROMANO, Santi. *Corso di Diritto Internazionale*. Padova: Dott. Antonio Milani, 1939.

_____. *Princípios de direito constitucional geral*. Trad. Maria Helena Diniz. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1977.

_____. *O ordenamento jurídico*. Trad. Arno Dal Ri Júnior. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2008.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Os pensadores*. São Paulo: Nova Cultural, 1997.

SANTA CATARINA nas relações internacionais: desafios da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina no cenário internacional. In: DAL RI, Arno (org.). *Às sombras da soberania: a condição jurídica de Estados Federados e governos infraestatais no Direito Internacional*. Florianópolis: Fundação Boateux, 2010.

SANTOS, Boaventura de Souza. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. São Paulo: Cortez, 1995.

SANTOS, Milton. *O espaço do cidadão*. 7. ed. São Paulo: Edusp, 2007.

_____. *A natureza do espaço*. 4. ed. São Paulo: Edusp, 2008.

_____. *Por uma economia política da cidade*. 2. ed. São Paulo: Edusp, 2009.

SAULE JÚNIOR, Nelson *et al.* *Retratos sobre a atuação da sociedade civil pelo direito à cidade: diálogo entre Brasil e França*. In: UZZO, Karina *et al.* (org.). *Panorama de l'action de la société civile pour le droit à la Ville: diálogo entre le Brésil et la France*. São Paulo: Instituto Polis; Paris: AITEC, 2006.

SCHMIDT, Christian. A teoria da produção do espaço de Henri Lefebvre: em direção a uma dialética tridimensional. Trad. Marta Inez Medeiros Marques; Marcelo Barreto. *GEOUSP – Espaço e Tempo*, São Paulo, n. 32, p. 89-109, 2012.

SEITENFUS, Ricardo Antônio Silva. *Manual das organizações internacionais*. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000. 367 p.

_____. *Relações internacionais*. Barueri, SP: Manole, 2004.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 1992.

SILVA, Plácido e. *Vocabulário jurídico*. Rio de Janeiro: Forense, 1989.

SOUZA, Edson Belo Clemente de; GEMELLI, Vanderléia. Território, região e fronteira: análise geográfica integrada da fronteira Brasil/Paraguai. *R. B. Estudos Urbanos e Regionais*, v. 13, n. 2, p. 101-116, nov. 2011.

SPOSITO, M. E. B. Novos conteúdos nas periferias urbanas das cidades médias do Estado de São Paulo. In: *Investigaciones Geográficas*, Boletín del Instituto de Geografía – UNAM, n. 54, p. 114-139, 2004.

TEXTE INTÉGRAL de la Constitution du 4 octobre 1958 en vigueur. Disponível em: <<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/la-constitution-du-4-octobre-1958/texte-integral-de-la-constitution-du-4-octobre-1958-en-vigueur.5074.html>>. Acesso em: 6 set. 2016.

THOMÉ, Nilson. *Breve história da Guerra do Contestado – I*. Disponível em: <<http://nilson-contestado.blogspot.com.br/2007/05/breve-histria-da-guerra-do-contestado-i.html>>. Acesso em: 19 dez. 2015.

TOUSCOZ, Jean. *Direito internacional*. Trad. de Nuno Cana Mendes. Portugal: Publicações Europa-América Ltda., 1993.

TREVAS, Vicente Y Plá. *A lei dos Consórcios públicos como novo instrumento de fortalecimento da federação brasileira e se sua relação com o desenvolvimento local*. Assuntos Federativos da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República, Brasília, 2006. Disponível em: <http://www.chs.ubc.ca/consortia/courses/C-20081121/Trevas-Lei_dos_Consorcios_Publicos-2006.pdf>. Acesso em: 06 jun. 2016.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Direito das organizações internacionais*. 5. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2012.

VARELA, Marcelo D. *Direito internacional público*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

VÁSQUEZ, Adolfo Sánchez. *Filosofia da práxis*. Trad. Maria Encarnación Moya. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

VELOSO, Paulo Potiara de Alcântara. Sujeitos de direito internacional: construção, mitologia e perspectiva. *Revista Ius Gentium: Teoria e Comércio no Direito Internacional*, n. 1, p. 33-54, jul. 2008. Disponível em: <<http://www.iusgentium.ufsc.br/revista/artigo02.pdf>>. Acesso em: 9 out. 2016.

VICENTINHO, Cláudio. *História geral*. São Paulo: Scipione, 1997.

VIGEVANI, Tullo *et al.* (org.). *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo: Educ; Fundação Editora da UNESP; EDUSC. 2004.

VILLEY, Michel. *A formação do pensamento moderno*. Trad. Claudia Berliner. São Paulo: Martins Fontes, 2009.

VON PADUA, Marilius. *O defensor da paz*. Tradução e notas de José Antônio Camargo Rodrigues de Souza. Introdução de José Antônio C. R. Souza, F. Bertelloni e G. Piaia. Petrópolis: Vozes, 1997.

WATSON, Adam. *A evolução da sociedade internacional: uma análise histórica comparativa*. Trad. René Loncan. Brasília: UnB, 2004.

WIKIPÉDIA. *Dionísio Cerqueira (Santa Catarina)*. Disponível em: <[https://pt.wikipedia.org/wiki/Dion%C3%ADsio_Cerqueira_\(Santa_Catarina\)](https://pt.wikipedia.org/wiki/Dion%C3%ADsio_Cerqueira_(Santa_Catarina))>. Acesso em: 25 ago. 2016.

_____. *Rodrigues*. Disponível em: <<https://pt.wikipedia.org/wiki/Rodrigues>>. Acesso em: 25 ago. 2016.

WOLKMER, Antônio Carlos. *Elementos para uma crítica do Estado*. Porto Alegre: Sérgio Fábris, 1990.

_____. *Pluralismo jurídico: fundamentos de uma nova cultura jurídica*. São Paulo: Alfa Omega, 1994.